L'ISTITUZIONE REGIA

E

LA RESPONSABILITÀ MINISTERIALE

COME GUARENTIGIA DI LIBERTÀ CIVILE E POLITICA

PER L'AVVOCATO

CAMILLO MONTALCINI

CAPITOLO I.

RAPPRESENTANZA UNITARIA DELLO STATO

Le divergenti maniere di esplicarsi della natura devono riflettersi nello spirito di chi ne consideri il multiforme svolgimento. La natura mondiale si manifesta con tratti affatto distinti dalla natura dell'uomo; quella per forza insita sua si rattiene nel mondo del reale e sensibile: onde il misticismo determinato spesso dalla natura non trae la sua origine dalla essenza oggettiva di questa, bensì dalla conformazione soggettiva dell'ente che vi intende. E l'uomo, pur trovandosi di fronte ad una complessità di cose che lo incitano a mantenersi nel mondo materiale ed utilitario ne indaga tuttavia le esplicazioni e l'essenza, ne studia le cause e gli effetti, ne investiga le ragioni e le leggi.

Al punto medesimo, in cui vorrebbe a questa nuda realtà attenersi, lo studio ch'egli imprende lo solleva a regione superiore; ei dimentica l'interesse immediato e scorge una relazione continua e costante tra i vari modi di essere della sostanza medesima, tra una sostanza ed un'altra essenza, tra un mondo ed un altro mondo. S'avvede della propria astrazione, cerca rattenere la mente sopravagante, s'adopra di fermare il rapido spirito sulle forze necessarie ed utilitarie; la mente sua si eleva pur tuttavia oltre il concetto che vorrebbe a sè stesso imporre. Lo spirito umano, se dall'un lato si compiace di trattenersi a considerare soltanto le creazioni inferiori, lieto della propria superiorità fattizia, dall'altro sente un richiamo all'infinito e avverte l'immensità della storia e del pensiero: meno è compreso dagli altri, più si comprende esso stesso.

Le epoche, in cui l'individuo più si eleva alle considerazioni delle cause remote e degli effetti lontani, sono pur quelle che gli impongono la minore dimestichezza colle altre persone. Il medio evo, il *dark age*, ci offre il quadro di un'età in cui l'individuo è ignoto ai suoi conterranei e incompreso vieppiù rimane per noi: tratti di misticismo o di confusione, di inesplicabilità o di assurdità, di sublimazioni o di delitti ci velano il concetto chiaro di quell'epoca maravigliosa e terribile, orrenda e maestosa.

È l'età che in tutte le cose trova mezzo di astrarsi dal mondo reale, che studia nel secreto, si rivela di rado, si esplica non mai: ma è forse la attuazione più precisa della natura umana; il pensiero difficilmente si trova più sublime, raramente la volontà più tenace. Noi siamo sussidiati dalla educazione della storia e, quel che è più, dal concorso della natura: mancavano entrambi al medio evo. Ma questo in compenso fornì la origine delle istituzioni odierne e ne comprese lo scopo e la destinazione. La nostra forma di reggimento politico fu concezione del medio evo, da cui ebbe applicazione parziale: gli antichi, Polibio ed Aristotele, Cicerone e Tacito la affermarono come un ideale di governo a cui fosse pazzia aspirare; l'ultimo forse più la raccostò alla realtà perchè la vide in parte attuata presso i progenitori del medio evo. Fu l'urto delle due realtà, fu il cozzo della realtà statuale romana colla realtà individualistica germanica che elevò l'educazione popolare: l'idea cristiana vi cooperò.

Informato quasi unicamente il medio evo allo studio del benessere individuale non poteva disconoscere il vantaggio dell'unità, conseguenza della natura socievole dell'uomo. E al concetto della unità sociale, al concetto della uniformità statuale sono informate le istituzioni politiche d'allora. Il Re meno potente del Re odierno, ne racchiude lo stesso carattere.

Le istituzioni popolari, di cui è simbolo la rappresentanza, traggono il merito loro dall'adattarsi alle necessità del momento concretando le idee dominanti nel popolo. Il Parlamento d'oggidì ha scopo di dar vita ai bisogni locali e farne libere le legittime domande: da questo lato si spiega e talora si vuole giustificare l'ingerenza dei deputati negli affari esecutivi siccome rappresentanti più diretti di questi interessi parziali prodotti da energie locali. Il Senato negli Stati federativi repubblicani è destinato a dare unità a questo parzialismo invadente: negli Stati monarchici, specie se unitari, questo còmpito, insieme ad altri, spetta al Re. Il medio evo invece doveva ottenere un certo accentramento in freno dell'individualismo dominante: gli Stati Generali, le Assemblee di quei tempi, erano non deputate a curare gli interessi parziali di fronte all'egoismo generale; venivano all'incontro a far getto di qualche immunità locale per contribuire al vantaggio generale. La unità si faceva strada per questo mezzo: liberi e coscienti del proprio valore, i rappresentanti locali sacrificavano allo Stato complessivo, allo Stato che aveva d'uopo di elevarsi in qualche modo. Leggendo infatti le istorie di quelle antiche Assemblee, non si incontrano mai lamenti di negata giustizia locale, perchè a sè provvedeva il *locus* od il *vicus*, sono provvedimenti per una guerra in cui tutto lo Stato è implicato, sono, casi rari, concessione di sussidi per una strada nazionale, sono eventi a cui tutto lo Stato, come unità accentratrice, deve partecipare.

A quest'unità provvedeva anche un'altra istituzione la quale, se forte ed energica, avrebbe potuto da sola ottenere lo scopo. E così i secoli posteriori videro lo Stato accentrarsi in un solo individuo e la monarchia rappresentare la nazione intera. Se impertanto i grandi feudatari contestavano acerbamente al primo vassallo ogni ombra di potestà effettiva, concorrevano tutti ad innalzarne la potestà di parvenza, siccome quella che non lui solo elevava, ma inorgogliva tutti che vi avevano cooperato. Dalla esistenza delle *corvées* che significavano tra altro una ricognizione della supremazia graduale del capo, sino alla incontestata superiorità dell'Impero sulle nazioni, tutto concorre a svelare il concetto della prevalente satisfazione dell'unità. L'Impero si manifestava alla concezione dei popoli come l'unico mezzo per frenare l'arbitrio locale, come solo sistema per rappresentare un'autorità somma, a cui far capo nei casi difficili, nelle contestazioni pericolose.

L'Imperatore non ebbe mai potestà vera in Italia; i popoli lo combattevano a Legnago, ma dopo si inchinavano ad esso; non permettevano un'usurpazione di potere, amavano tuttavia raffigurarsi in lui un ente superiore; volevano che egli avesse tanta autorità, direi, spirituale da dirimere in caso di bisogno le còntroversie tra i vari componenti, *auctoritas suadendi potius quam jubendi*, non da porsi egli tra i controvertenti. Così Tocqueville ci afferma che « les Anglais, après avoir tranchée la tête à l'un de leurs rois et en avoir chassé un autre du trône, se mettaient encore à genoux pour parler aux successeurs de ces princes » (1). L'autorità imperiale dissi spirituale, compresa nello stretto significato del vocabolo quale contrapposto alla forza delle armi, autorità che aveva tratto alle qualità intellettuali, che conquistava il sentimento, che rappresentava l'idea unica della potestà terrena.

Egli è perciò che si spiega la lotta costante e tenace colla Chiesa; entrambe le autorità avevano la stessa base riguardo alle popolazioni italiane, entrambe si rivolgevano alla mente concettiva e fantastica, entrambe volevano rappresentare un'idea in cui i popoli vedessero unificata la propria bandiera. L'autorità materiale e la potenza delle armi di che si valeva la Chiesa contribuì ad aumentare cotesta somiglianza. I popoli che pensavano alla propria libertà ed indipendenza, amavano da sè soli provvedere ai propri bisogni, soli esserne gli interpreti, soli i regolatori; nè credevano menomata cotesta indipendenza quando un sommo sovrano straniero raffigurava l'ente sociale collettivo, al modo stesso che l'indipendenza loro non era sminuita dall'autorità pontificia, colla quale, religiosi, lottavano come coll'impero, ossequenti, combattevano.

(1) TOCQUEVILLE, *Démocratie en Amérique*, I, 204.

Un elemento ideale adunque nell'autorità sovrana era prevalente, l'animo si compiaceva a riguardare un'autorità di propria fattura, reggitrice idealmente, in fatto impotente, coronata sempre da ossequi generali, da omaggi riverenti.

Con duplice scopo ed intento lo Stato infatti a noi si presenta. Dall'un lato ricerca la ragione degli istituti, li regola e vi dà legge, li modera e li esplica; perciò tutela gli interessi individuali, impedisce gli arbitrii, frena le passioni invadenti, distrugge gli attriti, proibisce le malversazioni. Questa è la forza reale, questo è lo scopo immediato, questa è la conseguenza e la necessità primordiale di ogni Stato. Ma il progresso di tale società in tanto si riscontra in quanto questa funzione proibitiva, questa repressione è resa meno frequente, meno necessaria dalla prevenzione, dalla educazione intellettuale cioè che lo Stato impartisce, educazione che non solo scaturisce dalle scuole o dalle Assemblee, non solo dai catechismi o dai meetings, ma dallo svolgimento dell'idea sociale che l'esempio e la storia additano e confortano.

Imperocchè la legge è buona; ma migliore risulta, più sagace frutto consegue secondo il modo con cui è accettata, l'affezione che i cittadini le portano, il concetto che dessa rappresenti quanto è da tutti voluto o almeno la media dei desideri individuali. Niun savio legislatore ha trascurato questo accorgimento. Nei secoli d'ignoranza, si fece uso di solennità misteriose per guadagnarsi l'opinione pubblica; e, siccome in simili tempi sono gli uomini avvezzi a riferir tutto all'intervento immediato degli Dei nelle cose della terra, così sono sempre stati gli Dei i primi legislatori delle nazioni. Massima concretazione ne fu la teocrazia mosaica: Minosse riceveva da Giove le leggi che dava ai Cretesi, Licurgo le aveva da Apollo, e la Dea Egeria le trasmetteva a Numa.

L'ordine giuridico costituzionale richiede come imprescindibile condizione che i governati abbiano la volontà e la capacità di far ciò che da loro esige tale governo. Ma è pur necessario che essi abbiano dai reggitori la spinta impulsiva e che questa spinta sia data in conformità al naturale decorso delle passioni dei governati medesimi. Onde ingegnosamente Stuart Mill paragonò le istituzioni politiche a molini, che, per operare, hanno d'uopo dell'acqua e del vento e che non potrebbero quindi, mancando la prima, valere in una spiaggia, per difetto del secondo, stabilirsi in una vallata.

Il vento è l'idea, il soffio divino animatore delle cose, è il concetto sovrasensibile che eleva l'uomo al disopra degli altri animali più o meno ragionevoli. Lo Stato ha bisogno anche di questo mezzo che parla alla mente ed al cuore degli individui, li commove, li immedesima nel reggimento dell'ente complessivo, li fa capaci e consci della cooperazione al bene gene-

rale. La monarchia ereditaria, che risponde allo scopo, si pare adunque come mezzo non come fine — i tempi moderni non ammettono per fine che le cause prime, non le cause limitate — ma a tale scopo risponde come niun'altra istituzione meglio.

Essendo la istituzione regia « l'anello di parentezza che annoda l'un potere all'altro secondo la comune loro scaturigine » (1) viene a raffigurare nello Stato il concetto sovrano della supremazia dello universale sul particolare, a rappresentare la sovranità in astratto. I consociati convinti della propria natura che tende all'ideale, ma ha d'uopo di una comprensione naturale di questo, si raffigurano la sovranità nella monarchia al modo stesso che gli antichi si modellavano idoli di creta che facevan vere divinità: la base del sentimento è la stessa, quantunque il Re mantenga un potere effettivo che esamineremo dappoi. Il sovrano è venerato non più che il sigillo regio; onde spaventò più il popolo inglese la perdita di questo che non lo turbi la morte di un Re. O che dunque sarà vero che

La chimère est aux Rois, le peuple a l'idéal? (2).

L'ideale del popolo conforme nei tempi pacifici a quello del sovrano non sarebbe anch'esso una chimera, o la chimera dei Re rivolgendosi alla attuazione del beneficio popolare non saprebbe diventare ideale? Malgrado tutto, il popolo sente, vagamente forse, ma in modo certo che egli si onora onorando i suoi magistrati e che nulla li obbliga a rendersi rispettabili quanto il rispetto che loro si testifica.

Così si spiega il diritto di sanzione attribuito al Re, quale atto che certifichi come volere della sovranità la determinazione del potere legislativo. Un lavoro sulla Corona ed il Gabinetto pubblicato nel 1878 a Londra sotto il pseudonimo di Verax (2) affermava cotesta funzione della Corona ed il pericolo che insorge dal considerarla sott'altro aspetto. Sovrapponendosi all'immaginazione dei più, l'istituzione regia fa pensare ad una sovranità sempre sveglia ed attiva, fa comprendere questo concetto difficile alla mente dei volgari, rappresenta la sovranità e merita quindi l'ossequio più profondo e la riverenza più illimitata. In questo senso il Re Costituzionale può ripetere il motto di Luigi XIV, tanto citato e tanto storpiato « l'État c'est moi ». Il Re è il più alto rappresentante dello Stato, tutti i poteri di

(1) Pessina, *Manuale di Diritto Costituzionale.*

(2) Victor Hugo, *Actes et paroles dépuis l'exil*, p. 98.

(3) Verax (*The Crown and the Cabinet*, p. 64). V. *Quart. Rev.* 1878, vol. I, p. 280: « The Crown we know as the ceremonial device on the Great Seal by which the nation's resolves are attested, and the moment we are forced to know it in any other capacity, danger commences for one party, though hardly for both » espressioni che restringono forse più dell'esatto le funzioni regie, ma indicano con precisione lo scopo della sanzione regia.

questo si concretano in lui, il quale deve avere una parte in tutte le loro esplicazioni. Non torna quindi a male che un articolo dello Statuto stabilisca che la giustizia emana dal Re, emana in quanto la giustizia è cosa tutta sociale ed, essendo il risultato di un termine di paragone, non esiste fuori di quello stato di società che ha nel Re la sua rappresentanza. Siffattamente il Re è capo del potere esecutivo, non solo è membro del potere legislativo, ma è *caput et finis Parliamenti*. Un'autorità dunque nebulosa, composta, direi, di cirri che non dànno pioggia ma velano il torrido calore del sole; una potestà ampia ed incontestata, la quale opera in conformità e ad interpretazione del volere comune, ed in quanto a ciò si attiene è legittima quant'altra mai, illegittima ogniqualvolta volesse trasformarsi di risultante delle volontà collettive in manifestazione di volontà individuale. Onde gli è che, mantenendosi in questa cerchia, la quale è pure indefinita e circonfusa, conserva quell'aureola ideale che si pertiene a tutto quanto porta il suggello dell'autorità collettiva.

Il culto che nelle campagne si presta al pennacchio del carabiniere e alla sciarpa del sindaco, effetto di ignoranza e superstizione, può anche essere frutto di una mente fantasiosa ed immaginativa, che s' inchina al simbolo dell' autorità sovrana. Perchè sconfessare l'ascoso e muto sentimento che c' invade allo esplicarsi della forma esteriore dell' autorità pubblica, manifestazione ed applicazione della media di quest' opinione? Non ardiremmo confessare la nostra titubanza di fronte al giudizio dei più e, dicendoci integri ed imparziali, vorremmo liberarci da questo controllo? So bene che le opinioni, o i voti, si pesano e non si contano; ma so io pure che v' ha un punto delle cognizioni umane in cui il numero è forza non solo, ma valore persuasivo: tutta la materia ove non il ragionamento ma l'impulso primo del cuore, ove l'istinto e l'educazione naturale prevalgono, è diffusa e compresa da tutti egualmente. La relazione naturale da uomo a uomo, il rapporto vicendevole coi soggetti a noi estranei sono nella vita comune egualmente afferrati. Comunque sia, la forza del numero essendo, non discompagnata al certo dall'autorità della intelligenza, grande fattore delle relazioni sociali, è agevole comprendere come chi, solo, rappresenta questa forza e quest'energia debba racchiudere nella propria istituzione un concetto di dominazione su tutti i poteri dello Stato. Al modo stesso che la mente umana, quando si rivolge alla divinità, non si perita di pensare soltanto nel proprio interno foro di coscienza, ma vi aggiunge il culto esterno che gli raffigura la divinità in forma materiale; così le popolazioni hanno d'uopo di un simbolo esterno che le concilii all' idea di un potere sovrano. Grande influenza hanno sui semplici pastori dei piccoli Cantoni Svizzeri le imponenti ed antiche cerimonie con cui sono tenute le *Landsgemeinde* annuali. E chi dirà fino a qual punto il carattere del popolo Bernese e la

sua fisionomia esteriore furono modellati dall'emblema delle sue armi, l'orso ognora presente, di cui è fiero ed ama discorrere? A Ginevra alcune pubblicazioni ufficiali si fanno oggi ancora con certi apparati che ricordano le vecchie memorie della repubblica. Il governatore Andrews del Massachussets, andando durante la guerra civile a dare il voto in favore del generale Maclellan, prima di deporre il bollettino nell'urna si scoperse il bianco capo dicendo: « in una repubblica in cui il suffragio generale è la sola sorgente di tutti i poteri, non si saprebbe attribuire un carattere troppo augusto all'atto che in qualche modo dà periodicamente nuova vita allo Stato ed ai suoi rappresentanti » (1).

Gli iconoclasti atterrarono le immagini, non riescirono ad abbattere la necessità d'un culto esterno e di pompe rituali: i repubblicani austeri abbatterono e abbatteranno troni e corone, non riescirono e non riesciranno a gettare nel nulla l'autorità sovrana, a dimostrare l'inutilità di una istituzione atta e destinata a sollevare nel cuore e nella mente il rispetto dovuto alla legge, l'ossequio necessario ai dettami dell'autorità pubblica, la devozione agli interessi generali, a dar forza e lena ai sacrifizi, alle privazioni imposte per il bene della patria e risentite in comune dal popolano e dal Re.

Ogni costituzione bene stabilita racchiude due parti ben distinte, di cui torna ordinariamente difficile definire i limiti. La prima è quella che guadagna l'affezione ed il rispetto del popolo parlando alla sua immaginazione: è raro che essa sia scritta, non lascia luogo ad analisi, e pur tuttavia ha una importanza incalcolabile, perchè è dessa che porta i cittadini ad obbedire volontariamente alle leggi. La seconda parte per converso è precisa, comprende il meccanismo del governo, i suoi modi d'azione, le garanzie della libertà unita all'ordine. Entrambe sono necessarie. Gli uomini, sinchè saranno tali, non possono appagarsi di idee perfettamente definite come quelle che sono iscritte nella maggior parte delle costituzioni odierne; meno la loro educazione è elevata e completa, più hanno bisogno di dare un corpo ai loro sentimenti ed alle loro idee; occorre almeno un emblema che parli alla loro immaginazione, che ravvivi i loro ricordi e conservi le loro tradizioni. La monarchia gode su questo punto di un grande vantaggio. Il potere vi possiede un rappresentante continuo, riposa sur una famiglia i cui membri si succedono gli uni agli altri, esseri viventi a cui si possono indirizzare e concretare le nostre passioni, a cui l'obbedienza può naturalmente riferirsi. Il monarca è la rappresentanza visibile, tangibile e brillante del potere: ognuno può comprenderla e crede comprenderla. Perocchè qui l'immaginazione giuoca grandemente: « Si le souverain est éloigné — pi-

(1) Charles de Hénault, *L'élection présidentielle aux États-Unis*, *Bibliothèque Universelle et Revue Suisse* 1881, vol. II, p. 193.

glieremo ad imprestito da una splendida descrizione di Ed. Tallichet (1) — on se le figure entouré d'une splendeur, revêtu d'une puissance et orné de qualités auxquelles très-souvent la réalité ne correspond point. Quand il est près, ces revues qu'il passe entouré d'un brillant état-major, ses pompeuses apparitions en public, ses grandes réceptions saisissent davantage encore, peut-être, car les sens sont de la partie..... et les républicains les plus ardents et les plus convaincus s'y laissent prendre comme les autres; on a même remarqué qu'ils vont ordinairement plus loin que les autres: mis en présence de la royauté ils deviennent parfois plus royalistes que le roi, et l'on ne saurait s'en étonner car le spectacle plus nouveau pour eux les frappe davantage et les désarçonne trop vite ».

CAPITOLO II.

LA MONARCHIA NEL CONCETTO NAZIONALE

Se la nazione è, come diceva Burke, un essere morale e non una frazione geografica, e così noi possiamo ritenere non ostante le famose osservazioni contrarie, essa conserva comune con tutti gli altri esseri morali le aspirazioni ed i bisogni, le condizioni di essenza e gli effetti. L'uomo è figlio del padre suo e la mente nostra limitata senza la generazione non comprende la nascita, onde dobbiamo per il primordio ricorrere ai miracoli della divinità o della natura; allo stesso modo la nazione non si crea d'un tratto e per intuito, ha d'uopo di preparazione e di coltura; sminuzzata e miserella, deve svolgersi in complessa e rigogliosa per avere nella libertà efficace garanzia. Nella vita pubblica come nella privata è assolutamente necessario dare ampia parte alla tradizione ed all'abitudine. Molte cose debbono farsi naturalmente, quasi macchinalmente. Se fossimo tenuti a mettere in questione ognuno dei nostri atti, riflettervi, discutere a parte il pro e il contro, e prendere una decisione, la vita diverrebbe impossibile. Poi, l'individualità propria di ciascuno ne diventerebbe esagerata e malaticcia: ognuno camminerebbe nel suo senso e niun pensiero comune, niun sentimento ampio e profondo potrebbe animare una società tutt'intiera.

Non disconosciamo per altro, come pare facesse il sommo oratore inglese, la influenza che le cause fisiche esercitano nella formazione degli aggregati sociali; tant'è che Montesquieu e Buckle dall'un lato, e Spencer dall'altro, ci dimostrano avere ciascun popolo una speciale missione ed una vocazione predominante, determinate dalla natura stessa del luogo, dalla sua

(1) Ed. Tallichet, *Des Constitutions dans les démocraties*, *Bibl. Univ.* 1866, I, 90.

postura geografica e da molteplici circostanze fisiche tutte influenti, non solo sul temperamento, ma sullo sviluppo stesso delle facoltà, dei sentimenti, delle forze attive di un popolo. Contuttociò crediamo accostarci al vero accettando l'opinione del Bagehot (1): « il clima e le altre circostanze fisiche nel più ampio significato hanno certamente molta influenza: esse sono però uno dei fattori dell'effetto, non il solo, perocchè troviamo le più differenti razze d'uomini viventi sotto lo stesso clima e abbiamo ogni ragione di credere che tali differenti razze abbiano vissuto come vicini per epoche intere ».

Ma l'elemento morale nella formazione delle nazionalità è certamente preponderante. Onde non i diplomatici, o i pubblicisti, non gli etnologi nè i filosofi possono delineare i confini di essa, risultando questi determinati dalla naturale tendenza, da certi istinti primitivi, da certe aspirazioni misteriose. I fisiologi, gli etnologi ed i filosofi hanno voluto spiegare il misterioso ed invisibile legame che affratella e riunisce i popoli, come effetto della influenza della razza, della natura del suolo e della uniformità della lingua. Se possiamo ammettere interessanti queste circostanze esteriori, non possiamo ritenerle uniche. E certo quale precipuo vincolo e legame deve valere la tradizione ed il costume, tradizione e costume degli antichi padri che, dimenticati o manomessi, ritrovano vita novella e rimembranza costante nella autorità e nella famiglia destinata dalle antiche origini a rappresentare le vicende dello Stato e tenere con ciò desta la fiamma dei passati ricordi. La dinastia, sola atta a ricondurre alle antiche e remote origini della storia, sola ha ragione di conglobare nelle sue le vicende del popolo intero, perchè « la monarchie constitutionnelle consacre et personnifie l'œuvre du temps » (2).

Federigo II di Prussia riconosceva il legame che lo stringeva alla nazione forse più che mai alcun altro monarca. « Io penso, egli diceva, che l'interesse del paese è egualmente il mio, come io non posso averne uno che non sia anche quello del paese (3) », ed affermava così quella comunanza di sentimenti, che è la più efficace garanzia al popolo che le proprie libertà non sono in balìa di persone interessate a soffocarle. Questa conformità all'interesse generale, sia per la necessità storica che per la politica, immedesima la monarchia colle sorti della nazione. Il sublime della forma monarchica consiste nella persuasione generale che siavi nello Stato una volontà che si può sempre accettare come pura perchè s'identifica e deve necessariamente identificarsi coll'interesse nazionale (4).

(1) Bagehot, *Physics and Politics,* I, 183.
(2) Broglie, *Vues sur le gouvernement de France,* p. XXXVI.
(3) Rancke, *Preusziche Geschichte,* I, 48.
(4) V. Ancillon, *De l'esprit des Constitutions pol.*, p. 137 e seg.

Perciò alle repubbliche confederate non fanno riscontro federazioni di monarchie. La Germania non entra in questo gruppo; intendo parlare di confederazioni in cui tutti gli Stati entrino a condizioni pari. Una confederazione, quale sarebbesi voluta in Italia da parecchi, come era l'idea di Gioberti, non avrebbe potuto sussistere, oltrechè per le ragioni di diritto esterno, di fronte all'antitesi ed all'assurdo della teoria di diritto interno. Non avrà ognuno dei Re confederati, Presidente per turno, non sarà sospetto di avere preferenza per la sua zona ristretta, suo ultimo asilo? La forza e l'obietto della monarchia stanno appunto in che ogni sospicione deva essere bandita, ogni timore di soperchieria respinto a causa degli interessi comuni ed inseparabili.

Per il bene inseparabile del Re e della patria, parole che tanti ripetono come tanti irridono, inconsci del valore profondo di una espressione che racchiude tutto il significato della monarchia: chi giura a questa non può disgiungerne l'ossequio al bene del paese, dal quale solo essa trae diritto e ragione alla supremazia morale. I vecchi cortigiani, che fidavano potersi esimere dal riconoscimento della patria conquistata continuando gli omaggi alla dinastia che distinguevano dalla rivoluzione patria, affè s'ingannarono ed ebbero il buon senso ed il tatto pratico di ricredersi. Aderendo alla monarchia si aderisce necessariamente alla patria; l'amor di patria se non rende necessario l'amore alla monarchia, rende consequente l'affetto a tutte le memorie, ai ricordi, alle tradizioni, alle consuetudini, alle leggi, alla storia della monarchia, la quale, diremo col Bluntschli, per essere costituzionale, non perde il carattere di monarchia e perciò di rappresentante eminente dello Stato. Nella mente di Luigi XVIII tanto si univa il concetto individuale proprio con quello generale patrio, che ricusò di lasciar trasparire la propria malattia a fine di rassicurare il pubblico che all'avvento del Duca d'Artois temeva una contro-rivoluzione nello Stato; si fece trascinare in vettura finchè gli fu possibile, volle di poi che anche senza di lui i cortigiani uscissero in lunga fila di vetture per illudere il popolo; e quando, il giorno del suo onomastico i medici gli proibirono ogni ricevimento per evitarne le fatiche e la commozione, Luigi non aderendovi rispondeva: « un Roi n'est jamais malade pour son peuple » (1). Bene inseparabile del Re e della patria, quale avrebbe interpretato il Washington, se a lui fosse toccato tale còmpito: « Io mi maraviglio grandemente che un solo monarca siavi stato il quale non abbia compreso come la sua gloria e la sua prosperità dipendono dalla felicità e dalla gloria del suo popolo » (2).

Il Re storicamente capo supremo, rappresentante dei sentimenti del passato che eredò dai suoi avi, dei desideri dell'avvenire che soddisferà

(1) Lamartine, *Hist. de la Restauration*, VII, 375-6.
(2) Così scriveva Washington a Lafayette nel 1788.

per mezzo della sua stirpe, è il solo che possa impersonare la nazione intera col suo passato ed il suo avvenire, e, come nulla è più istruttivo che il confronto dei progressi fatti e delle evoluzioni da compiersi, così nulla è più che il confronto continuo della storia dei principi e dei popoli: laonde, studiando le vicende di questi, i caratteri specifici che ne risultano, gli effetti che ne deriveranno, assurgendo alle condizioni necessarie allo sviluppo delle qualità riconosciute, inducendo ai probabili risultamenti dello stato attuale, possiamo e dobbiamo dichiarare che il popolo della successione dei tempi, la vera nazione, quella che corrisponde non solo alla età presente ma anche alle epoche passate e future, richiama una rappresentanza analoga (1). L'elemento caratteristico del genere umano, quello che forma la sua originalità e la sua grandezza, che lo indica alla sovranità in questo mondo ed all'immortalità nell'altro, è l'unità permanente e lo sviluppo progressivo che si opera per mezzo della tradizione incessante da uomo a uomo, da generazione a generazione. Daunou, uno dei pochi che con Mirabeau e Cazalés già dalla Assemblea nazionale esplicasse le veraci condizioni del regime costituzionale, diceva che la politica è l'applicazione della storia alla morale della società.

È facile pertanto riconoscere l'errore commesso nel togliere a Sua Maestà Umberto di Savoia la forza tradizionale che dai predecessori ricavava « distaccandolo, per dirla col Bonghi (2), da quegli antenati coi quali suo padre aveva espressamente nel suo titolo stesso voluto nella nuova fortuna affermare il vecchissimo vincolo ». Fu errore la involontaria taccia imposta al nome assunto da Vittorio Emanuele II: Vittorio Emanuele fu eletto dalle altre provincie italiane non solo per essere Vittorio Emanuele — nome tuttavia al quale *nullum par elogium* — ma anche perchè della stirpe di Savoia, la quale già nei tempi dell'assolutismo, annoverando tanti eroi sia per civile virtù che per militare valore, non si rattristò mai colla memoria di verun tiranno. La monarchia italiana si fondò sulle basi della Sabauda per le tradizioni di questa, per la fede nel discendente dai magnanimi duci. I plebisciti medesimi delle Provincie Napolitane e Siciliane, della Venezia e di Roma espressi in favore del regno di Vittorio Emanuele e *suoi legittimi discendenti* hanno votato la monarchia ereditaria, quale fu istituita nei tempi remoti. I Savoia prenominati Umberto eran vissuti in tempi in cui, è vero, il regime costituzionale durava ignoto; ma non è questa ragione da accamparsi come fu, perocchè non fu se non evoluzione dell'istituto

(1) Concetto somigliante manifestava il Montlosier, fautore noto dei privilegi nobiliari, ma che compensava queste idee coi concetti più elevati in fatto di libertà e nei rapporti colla Chiesa: la nobiltà doveva essere per lui una vera *aristo*..... crazia.

(2) Bonghi, *Partiti anarchici in Italia*, p. 25.

consona alla evoluzione dei concetti del popolo, Vittorio Imbriani, ingegno eccessivo e sbrigliato, dalla dimenticanza esasperato, fattosi di garibaldino archeologo e clericale, dopo aver censurato il Carducci perchè nell'Ode alla Regina la tratta col *tu*, con giusta ragione ma con parole davvero triviali parla del nome assunto da Umberto.

Primo e non Quarto Umberto intitolandosi
Paterni esempli scarta e dimestiche
Tradizioni e la dà vinta ai pérfidi
Ch'ogni diritto eredato gl'impugnano
E, qual, pria di sgozzarla, ingenua vergine
Stupra il brigante, sfregiar procacciano
La Monarchia.

Gli è per tutti questi motivi, gli è per il complesso dell'aureola mistica diffusa intorno al capo del sovrano, che si accettano volonterosamente al suo indirizzo espressioni, le quali al vaglio del sentimento possono passare, non a quello della ragione sembrando disconoscere nei cittadini il diritto al *self-government* sul quale poggia tutto il diritto pubblico moderno. La finzione comincia dalla parola *sovrano*, mentre in realtà sovrano non è nessun potere isolato, ma tutti insieme uniti; onde neppure il popolo può dirsi sovrano essendo questo il modo più breve per addivenire all'assolutismo (1). E, se proseguiamo all'esame delle formole di riverenza applicate al Re, scorgiamo un errore intrinseco, solo spiegato da ragione di somma parvenza. Ormai la *grazia di Dio* è scomparsa dai sovrani e rimasta nei libri di Fillmore o nel Vangelo: *omnis potestas a Deo* e *obedite principibus etiam discolis* sono opinioni sconfessate dalla stessa Chiesa dopo le sue lotte coll'autorità secolare. Queste formole, beninteso quando si riconosca aver nudo valore di formole, non difettano di un significato intimo, che è impossibile negare. Non siamo di quegli schiavi orientali che credevano illegale prosunzione guardare il Re in faccia; ma rammentiamo che a ragione lord Bacone diceva: *ritu quidem barbarus, sed significatione bonus*.

Tutte codeste locuzioni ci traggono alla memoria del passato e connettono le tradizioni di epoche diverse, affermando il concetto di un'autorità somma a cui le menti rozze ed ignare riconoscono il dovere dell'obbedienza: reso difficile ottenere uno scopo utile ed onesto col ragionamento, sarà colpa od errore impetrarlo colla forza del sentimento? Teniamo per fermo che la grazia di Dio si scompagna dal Principe non appena le libertà popolari si trovano in pericolo, e la guarentigia generale è convertita in arbitrio personale; teniamo per fermo che « la sovranità viene da Dio

(1) Montalcini, *Condizione pol. e giur. del Re*, p. 41.

quando è esercitata a beneficio del popolo » (1); teniamo per fermo che la grazia di Dio non si rivolge che a coloro i quali stanno nei limiti dei poteri assegnati. Così abbiamo la spiegazione delle parole che il Michelet trovò soffregando una pietra sepolcrale nella cappella di Holyrood — *W. Harter, Legibus fidus non regibus. January* 1588 (2). — Ma dopo ciò ammettiamo che una forza ed uno scopo, una causa intellettiva ed un effetto morale hanno pure queste espressioni che collegano le varie opinioni discordanti, impongono una corona di lealtà e di affetto, stabiliscono una corrente di simpatia tra il mondo vecchio ed il nuovo, tra la grazia di Dio e la volontà della nazione. Questo accoppiamento di espressioni che paiono disparate non è effetto di una voluta transazione tra l'uno e l'altro concetto, ma combinazione e fusione della realtà colla parvenza, dell'elemento positivo coll'elemento mistico e tradizionale: il Re è *sacro* per il sentimento, *inviolabile* per la ragione. Giosuè Carducci, del quale non è d'uopo ricordare la preferenza repubblicana e l'entusiasmo per la Regina, dice nello *Eterno femminile regale:* « La Monarchia fu ed è un gran fatto storico e rimane per molta gente un'idealità realizzata. Di due sorta ne ha la gente ariana, il *conning* germanico (di qui *König* tedesco e *King* inglese) quello che è forte, il *rex* latino, quello che regge; nel primo che viene da Dio il popolo adora chi l'ha fatto forte, Dio; nel secondo che procede dall'elezione, il popolo vede e riconosce la forma e il fine del reggimento, la legge e la patria..... Ora, grazie a quella tendenza plastica dello animale umano a realizzare personalmente le sue idealità per poterle efficacemente adoperare o vituperare a sua posta, il capo della famiglia di Savoia rappresenta l'Italia e lo Stato ».

Lungi adunque tutte le espressioni che indichino una rinunzia del popolo o dei suoi rappresentanti alle libertà conquistate, lungi quelle puranco che sono dirette più a gettare il ridicolo e il sarcasmo sull'autorità regia che non ad ispirare venerazione, ammettiamo invece tutte quelle le quali racchiudono per il Re un sentimento di elevatezza che niun altro può ottenere, a cui niun altri può pergiungere. Mirabeau fa rigettare dall'Assemblea Francese la frase proposta dalla Commissione: « l'Assemblea porta ai piedi di V. M. una offerta » ed esclama (3): « la Maestà non ha piedi ». Come in realtà ci rivolgiamo all'istituzione che

(1) Motto di Pietro II di Savoia. V. MONTALCINI, *Vicende delle pubbliche libertà in Piemonte*, p. 9. — BOLINGBROKE dicendo la potestà assoluta del Re essere derivata non da ragione nè da fondamento di fatto, ma da alleanza del governo ecclesiastico col civile, soggiunge (*The idea of a patriot king*): « il diritto divino è a governar bene, il diritto divino a governar male è assurdità e perciò blasfemio ».
(2) MICHELET, *Le peuple*. Paris 1846, p. 176.
(3) CANTÙ, *Washington e Mirabeau*, p. 91.

dall'alto ci guarda ed ogni formola che accenni all'uomo è falsa ed erronea, così Mirabeau combatte egualmente la locuzione: « l'Assemblea è inebriata della gloria del suo Re » e l'apostrofa: « gente che forma leggi e che è ebra ». Ma dopo ciò l'illustre campione del costituzionalismo nella Francia del secolo passato, quegli che dimostrò col suo esempio quanto i falli della vita privata pesino sulla pubblica carriera, il solo che abbia allora compreso il vincolo che corre tra la Corona ed il popolo per mezzo della Camera e del gabinetto, Mirabeau allora esente ancora da ogni sospetto di compromissione colla famiglia Reale, vuole mantenere la formola — Re per grazia di Dio — « essa è un omaggio alla Divinità e questo omaggio le è dovuto da tutti i popoli del mondo ».

Voi che comprendete il vantaggio risultante dall'omaggio che il popolo presta alla divinità per concorrere al buon successo delle istituzioni umane, che affermate l'impero dell'opinione e la necessità di infondervi la fede nelle istituzioni, pesate la filosofia e gli ammaestramenti che traggonsi dalla confessione che il Bagehot, più radicale che monarchico, ci fa: « il popolo delle contee pacifiche, interrogato, direbbe che la Regina Vittoria regna per diritto di nascita e grazia di Dio, non per atto del Parlamento » quella Regina la quale egli assevera concretare per il popolo *constitution, law, power*. Perchè togliere a questi popoli la beata illusione in cui vivono, i sogni felici in cui si cullano? O sarà forse per il motivo medesimo che vi spinge ad applicare la libertà obbligando all'istruzione? Lasciateli in pace e non turbate le loro coscienze, le quali hanno talmente raggruppate e confuse le due potestà civile e spirituale da non saperle scindere; la separazione della Chiesa dallo Stato fatela voi, sommi gerarchi, ma lasciate nelle antiche tradizioni quelle popolazioni che null'altro da voi domandano che quiete e sicurezza. Ricordate che non facilmente si sradicano le tradizioni e le opinioni antiche, che il focolare domestico rammenta con gioia e venerazione le vicende a cui parteciparono i membri remoti della famiglia; ricordate che questa leva del progresso che tutti amiamo e cerchiamo sollevare può ricadere pesantemente su di noi passando a traverso al culmine dell'anarchia; rammentate che una forza di resistenza nello Stato è necessaria e questa è fornita dagli antichi ricordi, dalle rimembranze venerate, dalle popolazioni strette e fedeli ai costumi ed alle consuetudini. « Il y a dans les souvenirs des nations, dans l'idée d'un droit antique une puissance extraordinaire qu'il faut bien se garder de négliger, car c'est elle seule qui peut maintenir l'ordre et la modération dans l'innovation » (1).

Allorquando i rivoluzionari francesi credevano insultare i Borboni chiamandoli Capeti esprimevano invece la ragione prima da cui i Re acquistano

(1) Sismondi, *Constitutions de peuples libres*, Bruxelles 1836, p. 26.

il proprio vigore, cioè le tradizioni comuni col popolo. In Polonia, ove il Re, oriundo del paese ma investito dell'elezione non apparteneva alla famiglia di schiatta più antica, le continue sollevazioni dei grandi rendevano instabile la monarchia, perchè non restava assodato in chi le tradizioni del paese meglio si concretassero. Egli è vero che i rivoluzionari francesi credevano poter bandire d'un tratto, insieme colle istituzioni, anche le tradizioni antiche, ma dimenticavano che nel popolo restava radicato il concetto ed il sentimento dei benefizi arrecati al suolo francese dalla dinastia Capetingia; di guisa che Capefigue (1) possa attestare che il mutamento di dinastia dai Carolingi ai Capetingi salvò una seconda volta il paese dalla estrema rovina e perciò ivi più che in ogni altra parte d'Europa essersi afforzato il principio monarchico; obliavano che « les souvenirs de la vieille France, la religion, les antiques usages, le mœurs de la famille, les habitudes de notre enfance, le berceau, le tombeau, tout se rattache à ce nom sacré du Roi » (2). « Sarò Monssù Savoia » diceva Vittorio Emanuele indirizzandosi a coloro che aspiravano ad altra forma di governo: e Monssù Savoia diceva un'altra bocca veneranda per età e sapienza, non cara al certo ai patrioti italiani per la costante opposizione agl'interessi cittadini. Questi scagliava tale espressione quasi a dileggio di chi lo chiamava sig. Pecci, quegli, il Padre della Patria, proclamava con sentimento di soddisfazione e di orgoglio, comprendendo che Monssù Savoia non sarebbe mai stato un cittadino comune, ma che in ogni caso, in ogni evento della patria tutti gli occhi speranzosi si sarebbero a lui rivolti, a lui, il solo che potesse con coscienza rispondere a chi ne domandasse i titoli: la mia famiglia fu grande quando la patria fu grande, deperì e quasi scomparve colla decadenza del paese, si rialzò e rifulse quando la patria risalse all'antico splendore: la battaglia di San Quintino fu vinta da Emanuele Filiberto, dalla vittoria di un condottiero il paese tutto trasse esistenza; per opera dei miei antecessori la patria fu salva da molte minacciate invasioni straniere, per opera di essi la patria fu nota e rispettata al di fuori. Chi altri può addurre una tanta comunanza, chi altri può lasciare speme che nell'avvenire altra simile vicenda si avveri?

Giustamente pertanto, quantunque con apparente durezza, il Broglie, il più liberale forse dei ministri di Luigi Filippo, riteneva che per le famiglie Reali non vi sia strada di mezzo tra il trono e l'esilio; cadute, doversi proscrivere; ma, come è pericoloso in un governo nuovo incitare simili passioni, così è utile che la legge di proscrizione sia tosto unita alla dichiarazione di decadenza. Queste osservazioni non sono lungi dal trovare appli-

(1) Capefigue, *Hugues Capet et la troisième race de rois de France.*
(2) Chateaubriand, *Bonaparte et les Bourbons. — Œuvres complètes*, vol. XXIV, p. 445.

cazione alla Francia, quel paese dove si trova esempio e conforto a tutte le grandi come alle meno nobili azioni. Quando nella costituzione dell'anno III si discuteva se l'esecutivo dovesse eleggersi direttamente dal popolo ovvero dai due Consigli, Boissy d'Anglas diceva alla Convenzione essersi deliberato al secondo partito perchè l'esecutivo non acquistasse troppa prevalenza rimpetto al legislativo; ma il vero motivo era stato detto da Louvet, che, se il popolo fosse chiamato a nominarlo, non avrebbe designato altri che un Principe Borbone (1). « Quand une personne a été le symbole permanent du pouvoir social suprême rien ne peut faire qu'elle redevienne un simple sujet, et la fiction est du côté de ceux qui prétendent de la faire rentrer dans le droit commun » (2). Sono spiriti ben superficiali coloro che dicono essere nella monarchia una finzione l'inviolabilità del Monarca: è all'incontro la semplice ricognizione di una verità morale che l'istinto degli uomini ha presentito e che ognora rifulse più splendida dalle tempeste in cui aveva dovuto momentaneamente soccombere. La inviolabilità copre il Principe per il passato impedendone la incriminazione, lo lascia scoperto per l'avvenire permettendo la pronunzia della sua decadenza ogniqualvolta esso turbi la *natura* e l'*essenza* dell'istituzione regia, la quale dev'essere *sacra* per il Re al modo stesso che il Re è *sacro* per il popolo (3).

La Monarchia sta salda e tenace come tutto ciò che la rappresenta, permanente come il principio della eredità che in essa s'impersona, unica e costante siccome la corona la quale, sia di ferro o sia d'oro, succede dai primi stipiti agli ultimi discendenti della dinastia e rinnovella in questi le gloriose tradizioni di quelli. Laonde con assai intelletto ed acume, discorrendo sul concorso dello Stato nelle opere edilizie di Roma, l'onor. Crispi diceva il 10 marzo 1881 (4): « Tutte le volte che v'è seduta Reale e che vedo disfare il seggio del Presidente per costruire al suo posto un trono di legno io mi trovo umiliato. A Londra le sedute Reali si tengono nella Camera dei Pari, dove il seggio di bronzo e d'oro è permanente e nessuno ha mai potuto sospettare che colà vi sia provvisoriamente perchè il trono, come lo Stato, devono essere saldi e sembrar tali ». È strano infatti e doloroso che, volendosi raffigurare l'istituzione più solida e duratura, si lasci dominare nel volgo un certo senso di stupore, di dubbio nel vedere mobile e fugace ciò che alla mente sua fantasiosa rappresenta l'esterno dell'istituzione. Nè maravigliarci che nell'animo incosciente della moltitudine inglese fosse sorto e permanga, pur ora che la Camera dei Lords perdette

(1) *Mémoires de Thibeaudeau*, I, 183.
(2) GUIZOT, *Mémoires pour servir à l'hist. de mon temps*, III, 46.
(3) Sulla irresponsabilità e inviolabilità del Re, vedi MONTALCINI, *Condiz. pol. e giur. del Re*, pp. 43-46.
(4) FALDELLA, *Dai fratelli Bandiera alla Dissidenza*, p. 236.

ogni influenza politica effettiva — le successive riforme elettorali informino — l'ossequio a questa Camera Alta, per il sentimento di trovare in essa la custode del simbolo della Monarchia per mezzo dei sigilli conservati dal suo Presidente, il Lord Cancelliere, e per mezzo del trono elevato nelle sue mura. L'immaginazione, di che il popolo si pasce, deve farsi rivolgere ad utili intenti, ai quali la nuda ragione non potrebbe servire. Tutte le virtù civiche, ogni eroismo e sacrificio personale dettato dal sentimento di patria originano in definitiva dalla consuetudine che gli uomini acquistano di considerare la loro nazione come un gran tutto organico, identificando sè medesimi colle sorti di esso nel passato e nel presente e tendendo ansiosamente collo sguardo ai suoi destini futuri. « Dar alimento al fuoco vitale del sentimento patrio e mantenerlo è il precipuo intento morale delle istituzioni nazionali » (1).

CAPITOLO III.

IL PRINCIPIO ELETTIVO NELL'ISTITUZIONE MONARCHICA

Il mondo si regge come ente relativo, non come essenza assoluta: la terra tratta dalla sola forza di gravità sprofonderebbe negli abissi, mossa dalla sola forza di attrazione sarebbe oggetto d'un grande incendio acceso dal calorico solare: la relazione tra le due forze conserva l'equilibrio celeste. Se nulla v'ha di assoluto nel campo nel quale hanno completo predominio le scienze che diconsi esatte, come se le altre non tendessero pure per natura propria a diventare consimilmente esatte; che dirassi di quegli argomenti nei quali la forza oggettiva è minima rimpetto alla subiettività delle cause? La forma monarchica ha quel complesso di attrazione ideale che niun altro regime potrebbe imitare o sperare; ma le cause ne risie-

(1) « To kindle and sustain the vital flame of national sentiment is the chief moral end of national institutions ». W. E. H. Lecky, *The English Aristocracy*, « North Am. Review » 1878, vol. I, p. 70. E discorrendo ampiamente dei vantaggi delle aristocrazie, viene ad esporre argomentazioni che alla monarchia possono convenientemente riferirsi e molto bene le si attagliano. « It is the part of wise statesmen, and it is one of the characteristics by which such men are distinguished from crude theorists, to avail themselves for the purposes of government of all strong, enduring and unreasoning attachments, which tradition associations or other causes have generated. Such are the sentiment of loyalty, the respect for religion, the homage poid to rank. These feelings endear government to the people, counteract any feeling of repulsion the sacrifices it exacts might produce, give it that permanence security and stability which are essential to the well-being of society ».

dono nel cumulo delle vicende seguite: il tempo non si può ricostrurre d'un tratto e per uno scopo individuale: tutte le istituzioni, le quali in tanto sono garanzia di libertà in quanto, pur limitandone il completo svolgimento, ne assicurano la vitalità contro le conseguenze dell'arbitrio radicale e della spossatezza reazionaria, non possono informarsi ad altro concetto. Onde se tutti i ragionari ci indicano i vantaggi di una monarchia esistente, altro è per le nuove che si volessero creare, le quali, dimentiche del diritto del popolo di foggiare la propria forma di governo, debbano esse medesime a loro volta lottare invece di essere arbitre delle lotte altrui.

«Non parce que Bourbon mais quoique Bourbon»; non era ripetuto dai più assennati fautori della monarchia di luglio, i quali volevano anzi risalire siffattamente alle origini della dinastia decaduta che le tradizioni di questa si accumulassero nel nuovo eletto ed avevano cura di ripetere sovente le glorie del discendente di Enrico IV e di Luigi XIV. In questo solo aspetto riesciva legittima la nuova istituzione, la quale, ove fosse stata considerata come dinastia novella, non confortata da alcun voto popolare, sarebbe riuscita il reggimento più illegittimo ed incostituzionale di quanti abbiano lacerato la Francia. Chateaubriand pertanto, quell' ingegno sbrigliato ma splendido e acuto, troppo gonfio di sè e delle sue glorie secondo che l'età sua cercava a volta a volta di lusingarlo, troppo dimenticato e, direi, vilipeso dai tempi nostri quasi di incostante pensiero e di volubile intelletto, Chateaubriand dimostrò con sublime tratto di cuore quanto fosse capace di affezione ad una dinastia che lo aveva amaramente deluso nelle sue speranze, offeso nei suoi desideri, deriso nei suoi concepimenti: rifiutando di servire Luigi Filippo, il quale di persona e per bocca della Regina Amelia cercava trattenerlo nelle proprie file, diceva con ragione di questa monarchia che essa «vit par la presse et la presse la tue, sans gloire elle sera dévorée par la liberté, si elle attaque cette liberté elle périra» (1). Non accecato tuttavia dalla passione, volendo provare la necessità della reggenza del minore Enrico V, dice parole di fuoco contro le Ordinanze del Luglio, disposto a dimostrare la Carta *octroyée* essere col progresso del tempo diventata contratto sinallagmatico, alla cui rottura occorreva il rimborso d'una ventina di miliardi e un nuovo esilio per interrogare di fuori il paese intorno al suo affetto per la Ristorazione senza Carta.

Se gli Orléans entravano al supremo potere per una specie di equivoco o di sottinteso, chi troverà altrove un uomo tanto sicuro di sè medesimo, tanto certo di evocare in pochi anni una tradizione di sentimenti e di pensieri, da sobbarcarsi a quella bisogna difficile e pericolosa di istituire una monarchia novella?

(1) CHATEAUBRIAND, *De la Restauration et de la Monarchie élective*, p. 11.

D'un Roi toujours la matière se trouve,
C'est Jean, c'est Paul, c'est mon voisin, c'est moi.
Tout œuf royal éclat sans qu'on le couve,
Faites un Roi morbleu! faites un Roi.

Così cantava il patriota poeta francese del principio del secolo e l'ironia di Béranger colpiva assai giusto.

Quando si è eseguita l'impresa ognora pericolosa di darsi un governo, un governo, intendo, fondato sui principii e stretto ad osservar la giustizia e le leggi, si diviene tanto più difficile per lui quanto più se ne è atteso, e gli ostacoli ch'esso incontra, i pericoli che corre, i falli che commette maravigliano ed inquietano, in proporzione anche maggiore perchè egli è nuovo, ch'egli ha a fare le sue prove, la sua esistenza medesima a giustificare. Tosto che per una fatalità inevitabile lascia scorgere d'essere nella condizione di tutte le cose umane, imperfetto, difficile, distruttibile, si diffida della sua durata, si domanda se siasi avuto ragione di applaudire o cooperare al suo stabilimento. I timidi si impauriscono troppo, i difficili pretendono troppo. Un potere ereditario che non si è visto nascere, che non si crede veder morire, resta come qualche cosa di necessario. Si possono lamentare le sue disgrazie o deplorare i suoi errori, ma l'inquietudine non invade. Gli individui non si sentono responsabili del suo destino o credono nel suo avvenire: è sempre l'egoismo che prevale in tutte le cose umane. Un sentimento, che dovrebbe rendere più indulgenti per un governo che si è visto stabilire, rende talora più severi a suo riguardo, gli si perdona meno perchè vi si interessa di più, e il timore stesso ch'ei non riesca lo indebolisce ancora e lo mette in pericolo.

Napoleone è certa prova di queste verità. Non furono soli i suoi nemici ad abbatterlo, ma contribuirono assai più lo zelo inconsiderato degli amici ed il loro timore. Ognuno di questi sentiva alle sue legate le proprie sorti, e ne sottoponeva a critica gli atti appena cominciò a dimostrarsi fallibile, coll'intento di tenerlo nella retta strada, senza concepire che le discussioni riducono i genii a nude intelligenze: era quel senso di malcontento che invadeva Napoleone quando nei Cento Giorni si conobbe astretto a discutere con tutti, a conciliare le sue volontà al vaglio delle opinioni altrui, e che egli esprimeva così energicamente: « C'est inutile, je ne suis pas fait pour ces choses-là ».

Era occorso il suo genio per dar vita a quella monarchia, la quale in pochi anni ebbe una tradizione a sè, tradizione indipendente e che anche ora nelle campagne vive più delle antiche tradizioni dinastiche: egli è che l'eroe aveva saputo imporsi all'immaginazione alla fantasia ed al cuore abbagliando e commovendo: chi può sperare altrettanto? Il genio fondò velocemente la tradizione, ma la tradizione occorse a trasformare la repubblica

in monarchia. La fisonomia di Napoleone è delle più difficili ad essere ricondotta ad un tipo preciso e nettamente caratterizzato, o che di lui si possa dire con Roberto Smith: « quest'uomo merita di essere impiccato e che gli si eriga di poi un monumento sotto il patibolo »: l'uomo abbattuto per la conturbazione prodotta, il concetto la tradizione mantenuta e riverita.

Con tuttociò manca l'unità all'epopea, durante la quale il Consolato si ispirò a concetti affatto diversi dall'Impero. I grandi uomini sono d'ordinario gli strumenti di un'opera sola. Napoleone ha messo una cura immensa a provare al mondo attento a raccogliere tutte le sue parole durante i giorni d'isolamento, che la sua vita è stata felicemente incatenata per la logica degli avvenimenti come per quella delle idee e che nell'insieme dei suoi atti o almeno dei suoi progetti ha seguito un'armonia costante anche quando il segreto ne sfuggì ai contemporanei o allo storico. La storia infatti pare unirsi a contestargli questa gloria come la contestò ad Alessandro, volendo dimostrare che egli ha messo il suo genio necessariamente al servizio di due pensieri i più contrari; dopo aver cominciato per identificarsi colla Francia nell'epoca consolare, ha finito per identificare la Francia con lui. Se la storia nega a lui la rappresentanza d'un'unità di concetto, la leggenda invece gliela concede con tutta ampiezza, e il nome di Napoleone indica una cosa sola al popolo Francese, la gloria della Francia: la leggenda è il portato del sentimento popolare, ed è questo che sostiene od abbatte le monarchie. Perciò egli potè fondare la monarchia, la quale non cadde per impulsi interni ma per intervento straniero: checchè i legittimisti sostengano dei malumori interni, la storia ha dimostrato per organo degli stessi loro fautori che la Francia era nel 1814 e nel 1815 tutt'altro che favorevole al ritorno dei Borboni.

È certo che dal giorno in cui avvenimenti prodigiosi accumularono su un altro capo che quello dei Borboni il prestigio dei secoli, Napoleone divenne un sovrano possibile, rappresentante naturale e, per così dire, necessario della idea monarchica perchè « n'étant pour personne le chef d'une partie il apparaissait aux yeux de tous comme le symbole de la grande unité qu'il avait sauvée, et le sentiment à la fois enthousiaste et réfléchi de tout un peuple conférait à la nouvelle royauté la plus haute sanction qu'une institution politique puisse recevoir en ce monde » (1). Appena caduto, fu infatti con mirabile intenzione di tutti i partiti elevato a cielo: la stessa opposizione del pensiero consolare e dell'imperiale servì mirabilmente alla sua memoria perchè gli uni dall'un lato gli altri dall'altro lo riguardavano. È così che per un destino senza esempio Napo-

(1) Carné, *Études sur l'hist. du gouv. représent. en France*, I, 357.

leone trovò riassumere in sè tutti i contrasti e corrispondere a tutti i sentimenti, di modo che appare agli occhi delle masse come la personificazione ciclica della nazionalità intera. Dovremmo dire tuttavia con Guizot che Napoleone sia stato uno di quegli uomini che convengono a certe crisi di malattia passeggiere e non allo stato sano e durevole della vita dei popoli? (1).

Quando è circondato da re e da omaggi e dal piede dei Pirenei dispone dei troni e degli imperi, Napoleone richiede con energia per sè il titolo di primo rappresentante del popolo, che sembrava volersi dare esclusivamente al Consiglio Legislativo. La sua forza consisteva nella assimilazione dei destini nazionali e ciò comprendeva mirabilmente: era Napoleone la Francia e la Francia Napoleone.

La missione del Principe costituzionale si è quella di rappresentare con una individuazione sensibile la tendenza, l'indole e i bisogni di un popolo. Napoleone non si appagava di questa rappresentanza senza azione, pretendeva a quella attiva ed energica che sapeva conforme ai desideri dei Francesi. Las Cases ci narra, nel suo libro pieno di apprezzamenti arguti sul cuore umano (2), che Napoleone diceva un giorno ai suoi pochi fidi: « Giunto al potere, sarebbesi voluto che io fossi un Washington; le parole poco costano..... Se fossi stato in America avrei volentieri calcato le orme di Washington senza che ciò mi tornasse a gran merito, perchè non veggo come sarebbesi potuto ragionevolmente fare altrimenti. Ma se Washington stesso si fosse trovato in Francia in presenza dello sfacelo interno e della invasione estera, lo avrei sfidato a sostenere l'assunto carattere: nel caso mio non poteva essere che un *Washington coronato* ». Si sa di Cromwell, a cui fu offerta la Corona, si discute e si pretende sapere della sua intima volontà ad accettarla: pare ormai accertato che, se una morte immatura, e diremmo inopportuna ove essa indirettamente non avesse dato luogo alla dinastia degli Orange e successori, non si fosse affrettata di troncare una carriera cupa, se vuolsi, e misteriosa, ma prodotta dall'uomo di genio e di convinzione, pare accertato che Oliviero Cromwell avrebbe cinto la Corona.

A Witelock che tentava dimostrargli niun vantaggio poter egli trarre dall'assunzione del potere monarchico, Cromwell rispondeva: « mediante il titolo di Re voglio e posso dare stabilità ai miei atti » (3). La medesima unità Napoleone voleva in sè concretare, ma s' illudeva di farlo per il bene del paese, di essere assoluto sovrano per il bene della nazione e così legittimava ai suoi occhi i proprii atti (4). La forza dei Napoleonidi consiste

(1) Guizot, *Démocratie en France*, p. 28.
(2) Las Cases, *Memoriale di S. Elena*, trad. it., I, 243.
(3) Villemain, *Storia di Oliviero Cromwell*, trad. it., Milano 1821, p. 195.
(4) In risposta ad un discorso del De Fermont, oratore del Consiglio di Stato, diceva Napoleone di ritorno dall'Isola d'Elba: « Les princes sont les premiers

appunto al giorno d'oggi ancora in riconoscere la supremazia del bene pubblico, dell'interesse generale, sottomettervi e vagliarvi le proprie aspirazioni. Egli è questo il motivo segreto della influenza che, pur poca, gode nel campo bonapartista il principe Girolamo nonostante l'antipatia personale di che è circondato: egli si presenta il rappresentante più diretto delle idee napoleoniche, mentre il figlio e chi lo sostiene non si attaglia alle circostanze, si afferma a principe spodestato come un legittimista qualsiasi, invece di far cappello alla volontà popolare cercando dominarla e trarne l'espressione favorevole ai propri desideri. I Napoleonidi si sollevarono servendo il popolo secondo voleva essere servito, come repubblicani o come despoti, riverendo i plebisciti e facendoli risultare a proprio vantaggio. Questa mutabilità di pensamento e di lineamenti, simile al carattere generico del Francese, fu la forza del partito il quale divenne dinastia per ossequio al bene popolare: tant'è che Napoleone I voleva riservarsi il diritto di designare il successore per riconoscere i meriti individui; ammetteva per altro i vantaggi dell'eredità incontestata per la necessità evidente di questo principio, il solo atto a dare unità e conformità alle tradizioni del paese (1).

È nota la proposta che il Colonnello Nicola Lewis aveva fatto a Washington a nome dei suoi compagni d'arme, lamentando che di tutti i governi il repubblicano fosse il meno stabile, il meno capace di garantire i diritti l'indipendenza e la proprietà dei cittadini. Washington indignato vi rispondeva negativamente, perchè non vi ha strada di mezzo tra la repubblica e la monarchia tradizionale (2). La modestia di Washington non gli permetteva di credere acquistata la tradizione col suo carattere: il popolo è attratto ed abbagliato dal genio, non dal carattere perseverante, da Napoleone non da Washington.

La monarchia elettiva si presenta coi caratteri più diretti a far misconoscere la natura e l'indole dell'istituzione monarchica.

citoyens de l'État, leur autorité est plus ou moins étendue selon l'intérêt des nations qu'ils gouvernent. La souveraineté elle-même n'est héréditaire que parce que l'intérêt des peuples l'exige. Hors de ce principe je ne connais pas de légitimité ».

(1) Gli avvenimenti di Bulgaria sono ancora troppo recenti perchè si possano considerare indipendentemente dallo spirito della politica; ma non deve celarsi come servano di conferma al principio della poco opportunità delle dinastie nuove, le quali, anzichè garanzie di libertà, diventano fomite di rivolgimenti e cagionano sanguinose repressioni; anzichè tutela di indipendenza internazionale, legittimano l'intervento dello straniero nelle misure d'ordine interno; e per entrambi i motivi egualmente vengono meno al principio essenziale di loro esistenza, la tutela dei diritti dei cittadini come membri dello Stato e della congregazione universale.

(2) Cornelis Witt, *Hist. de Washington et de la fondation de la république des États-Unis*, I, pp. 203-206.

L'impero era il simbolo della unità per i popoli italiani i quali, fatta astrazione della persona investita, ne riguardavano le vestigia istituzionali: in Germania invece, ove le lotte della elezione si facevano furenti, l'Imperatore, nonchè simbolo di unità, si appalesava piuttosto siccome causa e fonte di divisione.

Indipendentemente dalle conseguenze religiose, un Enrico IV che scende a Canossa e s'inchina, attraverso al papa ed alla Contessa Matilde, di fronte alle pretese dei suoi baroni feudali, un Enrico IV è un Re impossibile. Neppure di fronte alle potenze straniere un Re vinto si umilia perchè con sè umilia il paese. Un monarca ereditario risponde ai suoi vincitori: cedo l'arma, lascio il passo e v'inchino, ma voi sapete che i miei antenati hanno combattuto al fianco vostro e con voi condotto le schiere alla vittoria, che i miei avi combatterono contro di voi e vi sconfissero, che i miei predecessori di cui io concreto le memorie, furono i vostri salvatori, ardireste imporre umiliazione a chi può nelle persone dei suoi posteri punirvene amaramente?

La monarchia elettiva, utile nei tempi di scosse, di lotte coi popoli stranieri, di forze opposte e contrarie, diventa inutile, dannosa nei tempi di progresso e di civiltà. Allora è richiesta energia individuale che s'imponga colla forza e non colla tradizione; è uopo l'impressione della paura o del terrore, della santità o del misticismo, della supremazia intellettuale o fisica, la quale, difficilmente riscontrandosi in una successione famigliare, si ottiene da individui scelti volta a volta. Nelle epoche posteriori, nelle quali, potremmo dire col Bluntschli (1), « la continuità e l'immortalità del popolo è elevata a carattere del suo centro politico », tutte le suesposte ragioni perdono influenza. Si bada invece al sentimento popolare conforme, alla lealtà della dinastia, alla segregazione dai partiti e dalle lotte di essi. Nelle prime il sentimento generale è così esplicito e unanime che non richiede garanzie contro coloro che siano investiti della pubblica fiducia, la sola tutela necessaria è contro il capo, il quale potrebbe lasciarsi inebbriare dalla strapotenza; nelle altre la garanzia richiesta non è più rimpetto al Re, il quale, privo ormai della iniziativa propria dei capi delle dinastie, comprende i suoi destini immedesimati con quelli del popolo, ma rimpetto ai rappresentanti veri o pretesi di questo. « È il trono sopratutto, diceva Delolme, è questa gelosa potenza che garantisce al popolo che i suoi rappresentanti saranno null'altro che questo: « it is the ever-subsisting Carthage which vouches to it for the duration of their virtue » (2). Le leggi prevalenti nei tempi di lotte si modificano colla pacificazione; la civiltà

(1) Bluntschli, *Diritto Pubblico Universale*, trad. it., II, pp. 27-30.

(2) « È la Cartagine sempre vigorosa che risponde al popolo delle loro virtù », Delolme, *The Constitution of England*, pp. 287-88.

avendo a raffermare i frutti degli sforzi precedenti, ha d'uopo di norme ed istituzioni differenti, si conquista coll'iniziativa e col genio, si rafforza colla perseveranza e col carattere, si ottiene cogli impulsi della potenza materiale, si consolida coll'influenza morale, più suscettibile il popolo a convincersene, più atto il capo ad infonderla (1).

Certa è la verità della frase Dantesca:

> Rade volte risurge per li rami
> L'umana probitade . . . .

onde non sempre si può far calcolo sulla probabilità di una consecuzione di Principi autorevoli e distinti: ad ogni modo, se un Re costituzionale trae grande vantaggio nelle sue funzioni da abilità ed esperienza, il sussidio ampio ed esteso dei suoi consiglieri contribuisce assai al sagace svolgimento di quelle attribuzioni ordinarie, in cui più si richiede tatto ed ossequenza alla volontà popolare che non talento ed energia sovra comune. E qui si trovano i pregi poco propriamente attribuiti alle aristocrazie della nascita, la prudenza tradizionale, la consuetudine degli affari, il naturale impulso *a bene sentire de republica.* Non neghiamo la virtù delle statistiche, ma ci appaghiamo della media delle cognizioni umane e rammentiamo che Napoleone non seppe che farsi del regime costituzionale, nè Carlo Magno nè Alessandro si sarebbero lasciati vincolare da questi stretti confini.

Nelle monarchie elettive, di cui ci presenta notizia la storia, si teneva grande conto dell'età giovanile dei candidati e, per evitare il danno delle frequenti commozioni, si abbandonava l'unico mezzo che potrebbe supplire al difetto della tradizione, non certo compensato dalla presunta capacità, la quale vien meno di fronte agli interessi degli intriganti.

Non fa mestieri citare il profondo significato del termine *black horse* che gli Americani adattarono al risultato delle elezioni presidenziali. Che, se in generale, nonostante questo fatto permanente, i Presidenti Americani riuscirono per lo più persone degne di stima e fiducia, si vuole attribuire al motivo medesimo per cui l'ingegno Americano prevale al vecchio europeo, alla gioventù della stirpe non ancora sfiaccolata, all'iniziativa stragrande del carattere, ed all'aiuto e conforto che la natura porge a questa iniziativa.

(1) Dice Chateaubriand: « L'élection est un droit naturel, primitif, incontestable; mais l'élection est de l'enfance de la société, lorsqu'un peuple opprimé et sans garanties légales n'a d'autre moyen de délivrance que le choix libre d'un autre chef. Sous l'empire d'une civilisation avancée, quand il y a des lois écrites, quande le Prince ne peut transgresser les lois sans les armer contre lui, l'élection perd son premier avantage, il ne lui reste que le danger de sa mobilité et de son caprice. Dans un État politique incomplet l'élection est la constitution toute entière; dans un État politique perfectionné, la Constitution est l'élection dépouillée de ce qu'elle a de passionné, d'ambitieux, d'anarchique et d'insurrectionnel » (*De la Restauration et de la Monarchie élective*, Paris 1831, pp. 26-27).

Molto erra lo Stickney (1) quando crede stabilire un grado di inferiorità nel Re ereditario, che ha già la sua carriera fatta e null'altro a guadagnare: quasichè manchi al Principe ogni stimolo della ambizione, la quale loro fa comprendere come collo studio e coll'attività possano conquistare fama e prestigio e quella reale influenza nel Consiglio, che essendo tutta di persona ed indefinita non può sancirsi nella costituzione, ma deve ottenersi dalla virtù individuale.

Ridicola la figura di quel Barone di Damas, che nel **1848**, mentre infieriva la rivoluzione, andava con pompa a salutare il decenne Duca di Bordeaux col titolo di Sire (2). Ridicolo immaginare che quando in momento di torbidi non può valere l'autorità di persona inoltrata negli anni, negli studi e nell'esperienza, sia sufficiente un bambino a tener fermo il timone. Concepibile tuttavia che in casi normali, il solo rispetto devoluto all'ultimo rampollo della famiglia antica raccolga le simpatie di tutti i partiti e li colleghi nell'unico pensiero del bene generale. Furbo Cromwell, il quale preparava e predisponeva la monarchia ereditaria, ma intanto negava di volerla istituire, secondo il passo dell'*Ecclesiaste:* « chi conosce se pazzo o savio sarà il suo generato? » (3). Ma esatto molto più il concetto che nel figlio erede scorge come un continuatore delle virtù paterne e rappresentante diretto dell'unità nazionale. Desso è il solo mezzo perchè il popolo non avverta un'interruzione nel potere, sentimento di cui non potrebbe esistere il peggiore, in quanto gli infonde la credenza che questa interruzione produca al tempo stesso sospensione dei proprii doveri civici, e toglie quell'aureola la quale, più che per ragionamento, per impulso istintivo, gli impone l'obbedienza. Ond'è che gli Imperatori Romani, per ovviare a tale previsto inconveniente, investivano durante la propria vita i loro designati successori di autorità ampia ed incontestata, in guisa che alla loro morte fossero già abili al reggimento dello Stato e i popoli riconoscessero tosto una mano nota e conscia dei loro bisogni.

Michele Giordano, facendo un eccellente parallelo tra le funzioni del-

(1) STICKNEY, *The true Republic*, pp. 18-20 « Suppose him to have by nature great talents, can he in any other position of life be surrounded by influences more likely to make him a useless man? He has his career made for him. He already has the first place in the State. He has nothing to gain ».

(2) Mentre la nazione non voleva più la dinastia d'Orléans, egli ne salutava l'ultimo rampollo, il meno atto a far fronte alle contingenze del tempo presente. Col discernimento ed intuito della fanciullezza il Duchino rispondeva al Barone governatore, che gli esponeva la Francia attendere da lui la felicità che non aveva ottenuta dal nonno: « bon grand papa qui est si bon n'a pu faire le bonheur de la France, alors on veut me faire Roi, quelle bêtise » e continuando il giuoco colla sorellina, ripigliava le redini e la frusta e gridava « allons, ma sœur, jouons » (DUVERGIER D'HAURANNE, *Hist. du gouvernement parlem. en France*, X, 634).

(3) VILLEMAIN, *Vita di Oliviero Cromwell*, p. 263.

l'organismo animale e quelle dell'ente sociale in un libro, il quale ha però il difetto di identificare troppo le condizioni del secondo colla vita di una officina che nei primi capitoli vien presa come unico termine di paragone, supplisce in qualche parte a certe lacune delle disquisizioni dello Spencer e deve essere incoraggiato come tutti i sani frutti dell'opera nazionale rimpetto alla tendenza generale di avvilirli di fronte ai progressi stranieri. Ei dimostra assai bene la legge naturale che regola la riproduzione, essendo questa, come necessaria ad ogni specie dell'organismo animale, così ad ognuna delle forme sociali, onde non sia a stupire di scorgere ovunque una tendenza naturale a conseguire lo scopo prefisso dalla natura. « Ecco il perchè nello Stato, fin anche il capo del governo, cioè il sovrano, rimanendo ligio alla legge naturale di riproduzione sociale educa nell'arte di governare qualcuno dei suoi eredi, il quale a suo tempo deve poi prendere le redini dello Stato; ma, se la cosa è facile nelle monarchie ereditarie, diviene difficile nelle elettive, ove la vacanza del trono costituisce sempre un pericolo assai grande per tutto lo Stato » (1). È istinto dei Re elettivi di trasformarsi in ereditari, come molto bene il Du Hamel dimostra per l'Aragona e la Castiglia (2); e le vicende Polacche, che sarebbe far torto a qualunque dei lettori il rammentare, spiegano la facilità con cui i Re elettivi deboli lasciano travolgere lo Stato nell'anarchia. La monarchia elettiva resta una sottospecie della repubblica, e questa migliore in quanto che il potere vi decade a termine stabilito e la vacanza del potere rimane già preveduta dal popolo, anzi, prima che accada, già è virtualmente nominato il successore; già da lungo tempo le lotte aguzzate sono potute svanire e non si fa luogo al parossismo istantaneo ed immediato delle passioni.

Se la sovranità è un artifizio originato e mantenuto dalla necessità di regolare e facilitare la traslazione del potere ed assicurare efficacemente l'attività del corso ordinario e quotidiano del regime governativo (3), la monarchia elettiva o la repubblica regia, per dirla coll'Albergati, è appunto quella forma che meno risponde a questo scopo dell'esistenza di un governo. L'eredità monarchica è quasi la perfezione di un istituto politico che non riposa punto su un'idea di giustizia eterna. Certamente giustizia sarebbe che il più degno fosse nominato ; ma ci crederemmo noi così sagaci e pre-

(1) Giordano, *Parallelo fra le funzioni dell'organismo animale e le funzioni dell'organismo sociale*, Torino 1883, pp. 37-38.

(2) Du Hamel, *Hist. constitutionnelle de la monarchie espagnole de 411 à 1833*, e specialmente vol. I, p. 24.

(3) « Sovereignty, whether monarchical or representative, is a contrivance originated and maintained by the necessity of regulating and facilitating the process of transfer and also for effectually superintending and securing the efficiency of the ordinary and everyday course of government (*Westminster Review: Sovereignty Royal and Representative*, vol. 11, p. 9, anno 1872).

videnti da eleggere proprio il più degno? E, se siamo abili a ricercare il più degno fra i partitanti, ci crediamo così spassionati da saper prescegliere il più imparziale e per conseguenza necessaria il più oscuro? In tutte le questioni umane la giustizia soggiace alla necessità del bene pubblico, accertato da una istituzione che assicura la durata senza perturbazione, non per veruna virtù magica, ma per il rispetto ch'essa ottiene, rispetto che non può per altro essere fondato che sui servizi ch'essa rende. Gli eventi, le leggi, il tempo lo stabiliscono in favore d'una dinastia, ma questa rimane alla mercè del tempo, delle leggi, degli eventi. Il suo studio deve essere quello di fondersi col tempo, di concretarsi nelle leggi, di moderare gli eventi, dev'essere di togliere le ire di parte, di sciogliere le fazioni, aiutare il progresso pacifico, impedire le lotte acute e tempestose che la passione del primo posto dello Stato può attizzare; lotte, le quali, sedate dalla monarchia ereditaria, sono rese più focose che in qualsiasi altra specie di governo, dalla monarchia elettiva.

E, dacchè ritorno su questo punto, piacemi avvertire come la rinnovazione dei plebisciti, da tanti ipocritamente domandata come mezzo ascoso per arrivare alla repubblica, presenti tosto il difetto insito nella forma elettiva; e perciò non inutile torna la presente disquisizione sui danni di un metodo che, puramente, non è più applicato, ma si appalesa in queste sottospecie, valendo in tutte a negare e disconoscere quelle guarentigie d'ordine e di libertà, che ne formano la più valida ragione di esistenza.

Un Principe che ascende sul trono per la forma anche più legittima di elezione, deve essere disposto a lottare con ampie collettività di suoi sudditi che disputano o detestano la sua autorità. I Giacobiti cospirarono contro Guglielmo d'Orange, i Legittimisti ed i Repubblicani formarono un'opposizione faziosa contro la Casa d'Orléans. Luigi Napoleone fu eletto dalla grande maggioranza del popolo Francese; ma la minoranza, composta dei migliori, dei più savi, e dei più abili uomini del paese (1), stette lungi da lui e dal suo governo e ne fu per tutto il suo regno irreconciliabile nemica. Allora un sovrano elettivo non più rappresenta la totalità dello Stato: la casa si divide in due campi. Le divisioni di partito sulla questione fondamentale attaccano ed indeboliscono, non solo le funzioni amministrative del governo, ma il rappresentante medesimo dello Stato. « The sovereign therefore regards a portion of his own subjects as his most formidable enemies, and should a crisis of danger occur, which ought to call forth the united action of every citizen, that is the very moment his adversaries or

(1) Il Duca di Broglie chiamava il colpo di Stato, che lo aveva mandato a Mazas, « il governo che le classi inferiori desideravano, e le superiori meritavano ».

rivals will select to overthrow him » (1). Francesco I dopo Pavia non fu meno Re di Francia per essere in una prigione Spagnuola. Napoleone III dopo Sedan diventa un fuggitivo senza nome in un palazzo straniero e lo Stato corre in mezzo alla totale anarchia alla vigilia della dissoluzione. Anche la Prussia ebbe i suoi giorni d'umiliazione: dopo Jena il Re si ritirò dietro il Niemen e a stento trovò rifugio contro l'oppressore entro i limiti dei proprii domini; ma ovunque egli era, ivi si trovava la Corona, ivi era il Sovrano, ivi era lo Stato.

CAPITOLO IV.

INCAPACITÀ DEL MONARCA E ABDICAZIONE

« La monarchie constitutionnelle consacre et personnifie l'œuvre du temps, le libre développement des supériorités naturelles dans une grande société, la royauté en est l'expression la plus haute et le vrai couronnement » (2). Mentre limita pertanto l'ambizione malvagia e turbolenta, eccita quella necessaria a produrre il moto regolare ed impulsivo. Allorquando qualche forte desiderio vi punge, quando un certo che di forte e di elevato vi stimola o qualche cosa avete ottenuto di superiore alle energie comuni, non vi accade di pensare al complemento che vi manca, l'approvazione di una persona somma, il cui assenso soltanto sancisca o perpetui l'onore desiderato od ottenuto? Le venerate persone dei parenti e la gioia delle persone amate sono premio ambìto delle vittorie, ma non bastano a dare sfogo completo a quella legittima ambizione che aspira all'approvazione di qualche ente superiore che deve incoronare le concepite speranze. È sprone ad opere nobili il pensiero di ottenere una ricompensa da quella mano che non ricompensa se non i benemeriti, è gloria ambita impetrare da quella mente augusta un istante di raccoglimento. La mente umana ha d'uopo di un termine di paragone alle proprie azioni, di un sensibile che tenga luogo dell'impercepibile. I più grandi onori ai quali gli uomini possano aspirare sono quelli che loro vengono spontaneamente decretati dalla loro patria, e il maggior bene che possa farsi sulla terra sono i servigi resi alla patria. Questi onori però che la patria rende passano per le mani di colui dal quale solo

(1) « Il sovrano riguarda pertanto una parte dei suoi sudditi siccome i suoi nemici più formidabili, e quando accada una contingenza di pericolo, il quale richieda l'azione unita di tutti i cittadini, questo è il preciso momento che gli avversari sceglieranno per abbatterlo ». (« Edinbourgh Review », gennaio 1871, pp. 10-11.

(2) BROGLIE, *Vues sur le gouvernement de France*, Intr. p. XXXVI.

essa è rappresentata ; allora scorgiamo che è veramente questa che ci rimerita, allora vediamo che il paese gioisce con noi delle nostre vittorie. L'ambizione di benemeritare della patria, di superare gli altri nel servirla è cardine primo d'ogni progresso. L'uomo è portato all'azione da intime tendenze naturali : le une, che costituiscono l'istinto di conservazione, racchiudono l'amore della proprietà e l'amore della vita; le altre, che diconsi inclinazioni dell'amor proprio, sono l'emulazione o l'amore dell'eguaglianza, il desiderio della stima e dell'onore, il bisogno della libertà e l'amore del potere (1). Come ognuno che meriti trova nel centro della nazione un protettore certo e visibile, il quale, posto fuori di gara e contestazione, eccita l'emulazione fra i cittadini ma non desta invidia, un principio motore delle nostre speranze, un geloso custode dei nostri diritti ; così viene ognuno affezionandosi allo Stato e percepisce il legame che corre tra le sue sorti individuali e le sociali, e dalla mala fortuna del Re derivando le proprie miserie, scorge l'unione costante e naturale che intercede tra tutti e ciascuno dei cittadini dello Stato.

Per questa delegazione permanente un grande ufficio pubblico è sottratto alle rivalità, fissato in una famiglia, depositato in mani sicure : « désormais la nation possède un centre vivant et chaque droit trouve un protecteur visible; le dévouement y ennoblit le commandement et l'obéissance » (2). Ecco un'arca santa delle istituzioni a cui niuna invidia può toccare ; ad essa si rivolgono le speranze di tutti senza che niuno possa dubitare della sincerità dell'affetto; mentre il capo dello Stato, nulla avendo a desiderare di più elevato in ordine sociale, cerca migliorare le proprie doti per innalzarsi in ordine morale ed intellettuale, l'ossequio dei sudditi acquista un carattere scevro di ogni idea di umiliazione od inferiorità. Si riconosce il vantaggio che la dinastia arreca all'interesse pubblico, ma non si trascorre oltre. Onde le continue domande per aumento di appannaggi a Re ed a Principi che tanto di frequente occupavano le sedute del Parlamento Inglese di Giorgio III male impressionavano la popolazione. E s'appare la saggezza della disposizione dello Statuto nostro, il quale all'art. 19, secondo capoverso, stabilisce che la dotazione della Corona sia fissata al principio del regno per tutta la durata di esso. Se non è lecito aumentarla, non resta però preclusa al Re la generosa idea di volerla diminuire: Vittorio Emanuele ce ne diede esempio. Il volgo immagina che siano queste dotazioni che squilibrino il bilancio, argomenta e non trova ragione per questo enorme stipendio, non arrivando a comprendere che l'assegno è concesso al Re per la rappresentanza della patria; che, se non è esatta l'opinione di Voltaire essere indifferente l'ammontare dell'appannaggio

(1) Garnier, *Morale Sociale*, pp. 3-6.
(2) Taine, *L'Ancien Régime*, p. 214.

reale — opinione che G. B. Say dimostrò evidentemente esagerata — è vero per altro che non costa più questo sistema monarchico che il repubblicano. Se Ledru-Rollin credette appagarsi delle nude apparenze e calcolare la differenza in milioni di sterline a carico del regime monarchico inglese in confronto colla repubblica americana, Brougham e Macaulay dimostrarono, con pienezza di dati e colla considerazione delle ulteriori conseguenze del sistema , quanto immensurabilmente il sistema della partecipazione ai frutti ed alle spoglie dei partiti costi più del metodo fisso di stipendi enormi, è vero, ma correlativi al poco valore che il danaro ha in Inghilterra. Tuttavia gli aumenti e rimaneggiamenti di queste dotazioni destano un senso di apprensione e di malumore che torna più opportuno non incoraggiare, quasi atto ad infondere la convinzione che i supremi reggitori badino troppo al loro interesse personale nella posizione che occupano. I sentimenti popolari, la vita delle nazioni odierne, devono essere tenuti in gran conto: facciamo che niuno abbia motivo di cantare con Emerson :

God aid. I am tired of kings
I suffer them no more.
Up to my ear the morning brings
The outrage of the poor

. . . .

. . . .

I will have never a noble
No lineage counted great
Fishers and choppers and ploughmen
Shall constitute a State (1).

Rammenterò un fatto noto ai più. Allorquando lord Liverpool stava ricomponendo il suo Ministero nel 1822, insistette sulla necessità di offrire a Canning il Segretariato degli esteri e ne parlò con tanto calore a Wellington che questi andò a Brighton a persuadere Sua Maestà. Giorgio IV rispose aver dato parola di gentiluomo che Canning non entrerebbe più in un suo Ministero « e voi capite che non posso fare ciò che ho promesso in parola di gentiluomo di non fare ». « Domando perdono, Sire, rispose il Duca, V. M. non è un gentiluomo ». S. M. trasalì di sorpresa: « V. M., continuò il Duca, non è un gentiluomo, ma un sovrano d'Inghilterra il quale ha verso il suo popolo doveri superiori alla sua considerazione perso-

(1) « Io sono stanco di Re, non li posso più sopportare. Al mio orecchio la mattina porta le imprecazioni dei poveri. Non avrò più nobili nè grandi lignaggi blasonati; pescatori, boscaiuoli e operai costituiranno lo Stato ».

La radicale *Westminster Review* del 1871 (vol. II, p. 497, *The Session of 1871*) scriveva: « it is idle to conceal the fact that there is great and growing party among the working classes who doubt whether the Crown is an element in the English Constitution, that is worth preserving in our modern assimilation of ranks and approaches to equality ».

nale, e questi doveri richiedono che V. M. in questo momento faccia appello all'abilità di Canning ». Bella istituzione, che consente questo getto della propria considerazione personale senza che la mente possa essere sfiorata dal sospetto di una influenza recondita!

Anche in questo lato ha giusto valore il *the King can do no wrong*. Tale somma elevatezza nella quale tutti debbono potersi rispecchiare sottopone gli atti del Re ad una sorveglianza continua e perenne. Come il Re è costretto dalle sue funzioni a mostrarsi in pubblico e seguire le manifestazioni popolari con presenza tranquilla e contenta, — così gli atti della vita privata del Re vengono soggetti al controllo generale. Nel Re, custode della moralità dei cittadini, si vuol vedere l'uomo cosciente del valore delle proprie azioni anche minime, e in ciò l'etichetta di Corte ha essa pure un relativo valore. La condotta dei Principi fa parte del dominio pubblico, non v'ha per essi vita privata nè interiore domestico: tutta la loro esistenza è rappresentazione; a stento possono disporre d'un momento per raccogliersi in sè stessi ed è una delle miserie, che accompagnano la loro posizione elevata, la tendenza del pubblico, non pago di seguirli passo passo nella vita ufficiale, a interpretare sempre secondo le proprie viste le loro azioni più insignificanti e perseguirli sino agli ultimi ripari della vita privata per lacerare il velo del loro pensiero. E ciò tuttavia non parrà esagerato, chi consideri che il sovrano debba essere il modello, come delle benemerenze politiche, così della sapienza civile e delle virtù famigliari, affinchè possa la sua vita costituire il paragone stabile della civiltà e del progresso dei popoli.

Per regolare l'opinione un sovrano è ancor meglio dotato che un'aristocrazia. Egli ha, più raramente forse, ma più fortemente, per poco che la persona risponda alla situazione, l'influenza che tocca e trascina. Il barone di Stockmar, che diede colla sua presenza alla Corte inglese luogo a tante questioni, diceva: il nostro impero è fondato sull'opinione, e la Corona è il centro a cui ogni opinione plausibile, indipendentemente dai partiti, deve gravitare (1). Allorquando si cerca un ricovero contro l'opinione, contro il volgare, come obliare il prestigio che scende dal trono, questa fascinazione a cui non è proibito servire la verità, « ce secret tout royal, come dice Pascal, de plier la machine au respect? » Nelle lunghe e amare traversìe della esistenza moderna, nelle difficili contingenze di avversa e, più forse, di prospera fortuna, si apprezza questo rifugio contro le maldicenze e le calunnie, contro le invidie e le gelosie da chi pensa quanto la magnificenza regia investa del suo fascino tutto che si copre del suo manto. L'*Abeille*, il coraggioso ed onesto giornale della Nuova Orléans,

(1) « Our empire rests upon opinion, and the Crown is the centre to which all sound opinion, independently of party, should gravitate » (*Quarterly Rev.* 1878, vol. I, p. 323).

scriveva il 18 aprile 1874: « Nei tempi dei grandi disastri sotto i governi monarchici le popolazioni che soffrono hanno naturale ricorso al Sovrano e questi, che non ha partito, fa naturalmente ciò che può per il loro sollievo. Nei tempi dei grandi disastri sotto i governi repubblicani, come gli Stati Uniti, questo rimedio così potente ed efficace non esiste. Il Presidente ha un partito, il Congresso è diviso in partiti » (1).

La stabilità garantita dal sistema monarchico non può essere sacrificata ai principii di libertà politica, conformi alla natura umana. Usi a disquirere intorno alle idee e non alle persone, troviamo abbastanza chiara la dottrina che fu propugnata da Fox, che, in caso di incapacità dell'investito, debba chiamarsi alla reggenza per diritto proprio l'erede immediato della Corona; come la Corona fu statuita ereditaria per evitare i danni delle elezioni, per lo stesso motivo deve essere ereditario l'esercizio del potere regio, diceva Fox. Il rivale Pitt, invertendo le parti, ne voleva alla Camera deferita la designazione, spingendosi a sostenere persino nella Camera il diritto di cangiare l'ordine della successione e stabilire restrizioni all'autorità regia, atti che non possono aver valore senza l'assenso regio. Dimenticavano entrambi che quando il patto tra Corona e popolo resta disciolto temporariamente, un nuovo patto deve stabilirsi, al che non bastano i poteri ordinati a reggere lo Stato secondo il patto precedente, ma occorre un metodo nuovo, una forma straordinaria per porre in essere il patto nuovo.

Per quanto contrario all'intervento diretto del popolo nella cosa pubblica, e perciò ad ogni convocazione di Costituente quando sia possibile trovare nella Costituzione medesima motivo per affermare un accordo sulla forma delle modificazioni statutarie; per quanto un accurato studio di Boutmy (2) valga a dimostrare la cura dei legislatori stessi americani a tener lungi il popolo dalla cosa pubblica salvo che nei tempi periodicamente fissati: tuttavia nel caso impreveduto debbo credere conforme alla retta interpretazione del diritto pubblico il ricorrere alla esplicazione diretta della volontà popolare. Tant'è che lo *speaker*, mentre durava tale discussione nella Camera dei Comuni inglese, interrogava l'Assemblea se si dovesse o non procedere alle elezioni suppletorie in tale stato d'incertezza. La Camera decise affermativamente, ma la semplice domanda del Presidente fa supporre essere compresa l'anormalità del caso, che, disciogliendo il patto intervenuto, poneva anche fine alla vita dei Consessi investiti della rappresentanza.

(1) Madama di STAËL, con assai senno, esclamava: « L'hérédité dans les monarchies est indispensable au repos, je dirais même à la morale et au progrès de l'esprit humain. La royauté élective ouvre un vaste champ à l'ambition, les factions qui en résultent infailliblement finissent par corrompre les cœurs et détournent la pensée de toute occupation qui n'a pas l'intérêt du lendemain pour objet ».

(2) *Revue politique et littéraire*, specialmente nº 14 luglio 1884.

Nulla di più falso della teoria di Pitt, che « quando il potere regio si trova interrotto per una causa qualunque, questo potere appartiene allora provvisoriamente all'altro ramo della legislatura come rappresentante della nazione intera » (1). O che la nazione era morta e non si poteva interpellare? Credere che, allorquando è necessario per il libero controllo il concorso di più poteri, l'assenza dell'uno sia sufficiente a dare all'altro virtù esclusiva, è assurdo o ridicolo, salvo in casi di necessità urgente i quali possono legittimare anche la potestà assoluta. Fra le pubbliche libertà è prima ed essenziale quella di conoscere preventivamente il proprio governo, che queste libertà deve tutelare e garentire. Oppure potremmo scendere alla teorica di Bismarck, che negava ad una delle due Camere la facoltà di fare opposizione o di rifiutare validamente la approvazione delle leggi proposte, perchè non deva essere lecito ad un solo Consesso rendere nulle le proposizioni sancite dagli altri due?

Ove per altro si avesse a giudicare ed esporre preferenza per l'una delle opinioni dei due campioni inglesi, troveremmo più facile accostarci alla dottrina di Fox che, salva l'investitura delle Camere, ammetteva nel Principe un diritto preordinato; con molto acume ei conchiudeva: « Ove un Polacco domandasse ad un Inglese se la Monarchia inglese sia ereditaria od elettiva, bisognerebbe rispondere: io non posso dirvelo, domandatene ai medici di S. M.: quando S. M. sta bene, la Monarchia è ereditaria, quando è malato od incapace di esercitare le funzioni regie, la Monarchia diventa elettiva » (2).

La Costituzione Spagnuola del 1812 deferiva alle Cortes il diritto di escludere dalla successione al trono colui o coloro la cui incapacità fosse riconosciuta o che si fossero comportati in modo da meritare la perdita della Corona (3). Disposizione questa, la cui opportunità si potrà contestare, ma che almeno impedisce l'arbitrio, essendo stata accettata in precedenza da tutte le parti.

È senza dubbio che, se il Principe ereditario non fosse stato affigliato ad un partito, ad un partito specialmente che era in opposizione a quello del padre suo, la questione seria della Reggenza sarebbe stata assai più facilmente sciolta. Non è utile in alcuna guisa che il Principe ereditario

(1) Discorso 10 dicembre 1788, *Collezione dei discorsi di* Fox *e* Pitt.

(2) Curioso si è che Pitt a 14 anni aveva già scritto una tragedia — che ancora si conserva a Chevening — senza verun intreccio d'amore, tutta di politica vertente su una questione di reggenza; dall'un lato si palesa un servo fedele della Corona, dall'altro un cospiratore ambizioso ed immorale, con rivalità che si succedono finchè il Re che era stato assente ritorna e ricompensa il difensore dei suoi diritti.

(3) V. commento a quest'articolo nell'opera del marchese di Miraflores, *Essais hist. pour servir à l'histoire d'Espagne.* — Macaulay, *Saggi biografici e critici*, « Nuova Biblioteca popolare », vol. III, p. 7.

seguendo il consiglio del Macaulay sia il capo dell'opposizione. Momentaneamente egli vi guadagna in posizione personale; ma, ove si consideri che la Monarchia è istituita per bene pubblico, che questo soffre dalla compromissione in cui si troverà il Principe quando giunga al trono dovendo di capopartito mutarsi in moderatore di tutti, donde un dannoso scoprimento della personalità del Re presente e del futuro, risulta strano che debbasi vincolarne *a priori* l'opinione costringendolo anche a mutar partito ogniqualvolta le condizioni parlamentari obblighino il padre a cangiare la direzione politica. A meno che si creda ùtile seguire l'esempio delle famiglie Scozzesi, ove durante le lotte fratricide padre e figlio si arruolavano a partiti opposti affinchè in ogni evenienza i meriti dell'uno facessero assolvere i torti dell'altro.

Dalla natura contrattuale del sistema monarchico scaturisce evidente che l'eredità, una delle condizioni del contratto, dura finchè il contratto persiste: reso irrito il contratto, vien meno essa pure (1). L'obbedienza alla legge sinallagmatica è la prima necessità. Nel 1660 i Danesi, stanchi della supremazia dei grandi, dichiararono il loro Re sovrano padrone e legislatore delle proprietà loro e della loro vita con tutti i poteri, salvo quello di *abrogare l'atto in forza del quale diventava despota*, pur accordandogli in termini universali tutti quegli altri privilegi che spettassero ai Re di qualsiasi altro paese.

La Staël (2) dice che con ciò i Danesi hanno fornito l'esempio politico più scandaloso di cui la storia ci abbia conservato il ricordo ed è incontestato che alle libertà naturali niuno ha diritto di rinunziare, e che, come niuno validamente può costituirsi in schiavitù, così niun popolo può cedere al Principe la potestà assoluta. Nonostante così lata espresssione di fiducia o di indifferenza, il senso politico impediva tuttavia ai Danesi di permettere l'abolizione del patto intervenuto. Mounier, amico pronunziato della Costituzione Inglese, dichiara alla tribuna della Costituente (3) essere la Costituzione anteriore al trono ed il Re non esistere se non in forza di essa. Della verità di questa asserzione non può dubitarsi, ma essa conduceva l'onesto Mounier all'errore che le nuove leggi costituzionali non avessero perciò d'uopo della sanzione del Re: erano invece patti nuovi, a cui era richiesto il consenso di entrambi i contraenti.

Il giuramento dei Re non è altro che una ricognizione del patto con-

(1) « Aucun des principes qui la (la costituzione inglese) constituent n'est absolu, pas même celui de l'hérédité royale: il est, ainsi que tant de choses, subordonné à la nécessité de l'État, et n'étant qu'une garantie de stabilité, il cède comme tout autre, quand un intérêt plus grand et plus sacré que celui de la stabilité en exige le sacrifice ». Rémusat, *L'Angleterre au dix-huitième siècle*, p. 24.

(2) Staël, *Considérations sur les princ. événements de la Rév. Franç.*, I, 11.

(3) *Ibid.*, I, 317.

venuto e del loro legame (1). Censurando le ordinanze del Luglio, Chateaubriand diceva giustamente che il loro errore più grave era la supposizione che il Re possedesse un potere preesistente alle leggi, di guisa che l'art. 14 della Costituzione, sul quale pure si basava la violazione di tutte le norme statutarie, veniva appena citato quasi una superfetazione di diritto di cui non occorreva l'esistenza (2).

Un caso consimile ci offrono anche talora le Costituzioni repubblicane, allorquando il Presidente deve per qualche causa, da lui dipendente o non, lasciare l'ufficio prima della scadenza del termine prefisso. La Costituzione Americana in questo caso conferisce la Presidenza al Vice-Presidente; se manca anche questi, al Presidente che il Senato siasi eletto in sua sostituzione; e infine al Presidente della Camera dei rappresentanti. Fra le evenienze che, la quarta è « inability to discarge the duties of the said office » che, interpretata quale impossibilità fisica o morale, viene ad indicare cattura del nemico o follia, ecc. (3). Nè tuttavia la cosa resta colà affatto indiscussa: Thomas Cooley crede che a produrre la cessazione dell'uffizio presidenziale, la *inability* debba durare per certo tempo, e gravi questioni insorgono quando e per quale iniziativa il Vice-Presidente possa assumere l'ufficio. Con molta copia di argomentazioni Benjamin F. Butler dimostrava l'impossibilità di deferire al Congresso la proclamazione dell'incapacità del Presidente, attesochè il Congresso non possa agire senza il concorso dell'autorità del Presidente medesimo: ed affermava giustamente che quando la Costituzione impone ad un funzionario un dovere che egli solo deve adempiere, spetta a lui giudicare del tempo e delle condizioni per assumerlo (4). Or, se tanto può accadere in una Repubblica, ove l'autorità del Congresso è indisputata e di tanto superiore al Presidente di quanto la intelligenza direttrice alla forza esecutrice, che più dovrà dirsi nella Monarchia ove il Re è parte integrante della legislatura? Il Congresso non è legato da patto e il Presidente eletto dal popolo non raffigura se non l'autorità di questo; tanto meno può spettare ad un'Assemblea temporaria costituirsi giudice della capacità del Re che rappresenta tutta la storia del paese. Molto assennatamente il Butler voleva affidare la responsabilità della decisione al nuovo Presidente, il quale deve cimentare in una prima prova la sua abilità di statista, sapendo prescegliere il momento opportuno.

(1) Sul giuramento dei Re, v. « Westminster Review », 1882, vol. I, pp. 157-198, *The Coronation Hoath no bar to legislation.*

(2) Chateaubriand, *Mémoires d'outre tombe*, IX, 186.

(3) V. Lyman Trumbull, *Presidential inability*, « North Am. Rev. », 1881, vol. II, p. 420.

(4) « It may be taken to be axiomatic that when the Constitution imposes a duty on any officer to be done by him, he must be the sole judge when and how to do that duty », *Ibid.*, p. 431.

Per la conciliazione dei contrari abbiamo un caso opposto al precedente, ma di identica conseguenza, l'abdicazione di un Re (1). Quando, sincero, modesto e disinteressato, taluno si trova gettato sul trono a condizioni che sembrano incompatibili sia colla dignità del Monarca sia col bene dello Stato, nulla è più semplice che rinunziare alla Corona. Così avrebbe dovuto fare Luigi XVI, il quale venti volte durante i suoi tre anni d'agitazione ebbe mezzo tuttavia di resistere apertamente. Meno lecita sarebbe l'abdicazione allorquando dovesse servire al vantaggio personale del Re ed a coprire ascosi intendimenti — Carlo V informi — il contratto fu sancito fra le due parti; tranne caso d'impossibilità di esecuzione non deve sciogliersi che per mutuo consenso. Come qualunque modificazione costituzionale deve essere in forza del patto statutario accettata e sancita dal Re, così anche dal popolo ogni trasformazione nell'autorità suprema. L'unica osservazione infatti, che sia valsa a dimostrare un'inferiorità della Monarchia costituzionale di fronte alla Repubblica parlamentare, fu esposta dal Passy, quasichè il concorso di una terza persona che quella richiede diminuisca nel popolo l'esercizio della sovranità costituente: in tutto la reciprocità è legge comune. La Carta Ungherese, deferendo alla Dieta la nomina di una Reggenza in caso di incapacità del Sovrano, stabiliva non potersi il Re esimere dall'adempimento dei doveri della sovranità senza il consenso della nazione: egli è perciò che gli Ungheresi rifiutavano da principio di riconoscere Re Francesco Giuseppe perchè l'abdicazione di Ferdinando non era stata da loro assentita.

Il Re pertanto non ha quella facoltà illimitata di abdicazione che il Broglie (2) gli riconosce identica alla facoltà di dimissione nei ministri: l'interesse popolare dev'esserne base. Tra il Brougham, il quale dice incostituzionale la condotta del Re che accumula grandi tesori per tema che questi valgano a corrompere il Parlamento, e il Broglie che ritiene essere le grandi proprietà necessarie a sostenere il Re nei conflitti colla nazione, lasciandogli la fiducia di rimanere, anche decaduto dal trono, in condizione tuttavia brillante, non possiamo accettare che un'opinione media la quale, pur impedendo al Re di manomettere colla corruzione i diritti popolari, lo metta tuttavia in grado di non dover soprassedere a certe deliberazioni necessarie al bene del paese, per il solo riguardo alla sua personale situazione. Se Guglielmo III poteva trarre confidenza volgendo gli sguardi al di là dello stretto, e Leopoldo del Belgio guardando con compiacimento alla possessione di Claremont; questi Principi tuttavia per fare il bene del

(1) « L'abdication est le devoir d'un honnête homme qui n'est pas fait pour être roi ». Rémusat, *Politique libérale*, p. 149.

(2) Broglie, *Vues sur le gouvernement de France*, pp. 246-7.

Paese attingevano alla propria coscienza ed intelligenza più che a tali circostanze estrinseche.

Pitt diceva il 12 dicembre 1788: « La Reggenza è un segno di fiducia della Nazione di cui il Principe è responsabile, quanto S. M. ed ogni sovrano assiso sul trono sono responsabili della esecuzione delle loro alte cariche ». Eredità e responsabilità sono termini inconciliabili. Rendere responsabile il Re risulta impossibile come far pesare la responsabilità sulla nazione. Entrambi hanno invero la responsabilità che compete rimpetto alla storia e rimpetto alla coscienza: come una storia, così esiste una coscienza delle nazioni; solo che la coscienza dei Re li fa col rimorso ravvedere, il rimorso delle nazioni le riduce a violenze, per soffocare questi impulsi. Come rendere responsabile quell'ente che « n'est pas une personne, n'est pas une institution » ma « est l'institution universelle, dans laquelle sont placées toutes les autres » tantochè « l'unité morale de la société respire dans le monarque héréditaire? » (1).

CAPITOLO V.

AZIONE DEI PARTITI INTERNI ED ESTERIORI SULLE FORME DI GOVERNO

La Monarchia si costituisce adunque ereditaria per rispondere allo scopo di raggruppare nel proprio concetto tutta la idea statuale. S. Tommaso (2) diceva la monarchia essere la miglior forma di governo perchè dà unità al corpo sociale (3). Ammetteremo col Lieber (4) che chiamare la Regina d'Inghilterra una istituzione è prendere il rappresentante per la cosa, la Regina per la Corona, la quale è essa stessa un'espressione figurativa per indicare l'elemento regio della Costituzione inglese: tuttavia il concetto che la Regina d'Inghilterra sia un'istituzione è corretto e prettamente inglese. Or perchè la Corona si presenta come astrazione, indipendente da ogni con-

(1) Royer Collard: discorso 3 maggio 1820 sulla legge elettorale.

(2) *Summa Theologica*, lib. II, capo V: si sa della contestazione sulla apocrifità dei 4 libri di S. Tommaso: ma se gli ultimi due dànno luogo a giusto dubbio, perocchè nel terzo si parli dell'elezione d'Alberto d'Austria che accadde nel 1298, mentre S. Tommaso morì nel 1274, e nel quarto si accenni alla spedizione di Carlo VIII in Italia del 1494, i primi due sono invece certamente autentici.

(3) Franck, *Réformateurs et publicistes*, p. 58. Chi supporrebbe che l'espressione del monaco del secolo XIII preordinasse ad una frase quasi identica di uno statista vivente? « The sovereign, dice il Gladstone, is the symbol of the nation's unity and the apex of the social structure », *Kin begond sea*, « North Am. Rev. », 1878, vol. II, p. 196.

(4) Lieber, *On civil Liberty and self-gov.*, p. 309.

siderazione di persona? Perchè nel Re la persona si informa all'astrazione, la quale per la mente umana limitata ha d'uopo d'una concretazione sensibile: l'uomo crede al sovrasensibile e lo avverte, ma lo apprezza solo in quanto ne vede l'umanazione sensibile. La Corona è astrazione perchè il Re del presente è il Re del passato e dell'avvenire, perchè per la nazione Umberto di Savoia è Savoia e non altro, perchè egli è per una trascendendalità della mente Re del secolo XI e del secolo infinitesimo.

I Papi cambiano il loro nome salendo alla Tiara; i Re invece, ove non si potesse temere di ridurli ad enti privi d'iniziativa, non dovrebbero assumere nome specifico, ma continuare col solo nome dinastico.

Il Re è astrazione perchè ogni idea di rappresentanza richiede un'astrazione della mente, dovendosi giungere all'identità di due termini che sono in sostanza diversi, il Re e la nazione (1). I legislatori francesi del 1795, partendo dall'idea che l'elezione popolare potesse sola conferire un potere sovrano, dal che dedussero una tale divisione di poteri da togliere all'esecutivo tutto il potere necessario, riconoscevano in sè soli il carattere rappresentativo. Non consideravano che ogni potere istituito dalla legge si esercita in virtù della sovranità di questa e la rappresenta: il giudice quando emana la sentenza, il giurato quando emette il verdetto, l'elettore quando depone il suffragio fanno atto di sovranità e la rappresentano perchè da essa ricevettero tali funzioni: lo stesso ufficio elettorale, sebbene sia certamente un diritto nelle persone capaci, richiede l'intervento della sovranità legislativa per affermarne la capacità, ond'è diritto e funzione al tempo stesso.

Fra i numerosi progetti di costituzione che circolavano nel 1795 uno ve n'ha, in cui il capo del governo non è chiamato nè presidente, nè dittatore, nè console, ma *rappresentante del popolo*.

Napoleone I si elevò un giorno contro quella locuzione abituale che attribuiva al solo Corpo Legislativo il nome di rappresentanza nazionale. Fox aveva grave fondamento in ragione quando il 6 marzo 1783 si maravigliava che il Re asserisse conoscere le opinioni del popolo meglio dei suoi rappresentanti. Ma tale affermazione concordava colla risposta data da Enrico VI ad Onslow, avere da lui imparato che la volontà popolare devesi ricercare altrove che nella Camera dei Comuni; e la maraviglia di Fox non aveva altro reale motivo se non la condotta di Giorgio III il quale, atteggiandosi a capopartito, a *his own minister*, non poteva pretendere di rappresentare le varie opinioni di tutto il paese. Napoleone, che seppe dominare tutti i partiti e non mai esser servo d'alcuno, aveva quindi ragione di pretendere per sè il nome di primo rappresentante della nazione (2):

(1) « Dans les monarchies le premier et le plus auguste des représentants c'est le monarque lui-même » (DAUNOU, *Garanties individuelles*, Paris 1817).

(2) Nota inserta nel « Moniteur » 19 dicembre 1808.

sorse il torto suo allorquando volle ritenersi il solo rappresentante ed annullare la autorità e capacità del Corpo legislativo.

L'art. 98 della Costituzione Brasiliana del 1824 diceva: « Il potere moderatore è la chiave di tutta l'organizzazione politica: esso è delegato esclusivamente all'Imperatore come capo supremo e primo rappresentante della nazione affinchè vegli *incessantemente* alla conservazione dell'indipendenza, dell'equilibrio e dell'armonia degli altri poteri politici ». Quell'avverbio ha in sè racchiusa tutta l'essenza della monarchia imperitura e permanente.

Il Re, superiore ai partiti, pone armonia tra i partiti, non tra i poteri dello Stato, dei quali è uno egli stesso. Non v'è potere di lotta nello Stato tranne la Camera: il Senato, se avesse ad essere elemento di lotta, dovrebbe abolirsi. Il Re è moderatore degli elementi interni della Camera, il Senato degli esterni: come tutta la lotta sta nella Camera, così questi due poteri diversamente moderatori ivi esercitano la propria influenza: il Re impedisce che i partiti diventando smoderati vogliano introdurre negli altri poteri dello Stato le loro divergenze; il Senato impedisce che i partiti lottando contro la Corona vogliano soverchiarla e metterla in discussione. Il Re pertanto non può porre armonia e conciliazione tra poteri che non sono in lotta: come superiore ai partiti, ha il diritto di dissoluzione, il quale da ciò trae sua ragion d'essere e non da alcuna superiorità dell'esecutivo sul legislativo. Egli è in questo aspetto universale e moderatore che può dirsi essere il Re capo supremo della nazione e primo reggitore, nel mentre che, concretando tutta la nazione, la rappresenta pure all'esterno come un tutto organico. In un aspetto il sovrano impera sulla nazione, dirige il governo, controlla e guida ossia integra la vita nazionale. Nell'altro aspetto il sovrano rappresenta la nazione verso sè medesima e verso le altre, unifica i suoi vari elementi, impersona la sua vita nazionale e rende manifesta la vitalità del popolo.

Senza un'autorità superiore permanente che dia qualche unità ed idea comune, come riconoscere un'efficacia duratura e costante alle alleanze ed ai patti internazionali convenuti da ministeri che si mutano quanto le circostanze?

È vero che il nome di repubblica suonerà ognora alle orecchie del popolo siccome una esaltazione delle sue speranze, come una esasperazione della coscienza dei torti patiti, come uno scatenamento delle sue pretese: certe le masse di domandare a questo regime più di quanto le istituzioni possano dare, più di quanto richiederebbero a qualsiasi altro. E, se bene torna questa aumentata coscienza delle proprie forze e dei proprii diritti, attesochè tutta la civiltà risieda in sostanza su questo progresso soggettivo, se è bene che le masse sentano l'esistenza di un governo proprio in tutti i

gradi politici, troppo ne è facile la esagerazione quando nulla s' opponga al loro passo invadente e fa temere la conseguenza di dissidii interni inestinguibili. A moderare questo sentimento esagerato della propria forza, a limitare queste pretese confortate dall'arbitrio assoluto, Edouard Laboulaye sognava una Camera Alta di aristocrazia intellettuale; ma sulla sua probabilità di durata tuttavia ci è lecito dubitare: il Senato Francese, composto, come faceva notare assennatamente l'« Edinburgh Review » (1), di persone molto capaci ed intelligenti, è minacciato dalle costanti proposte di revisione quasi un ostacolo al libero svolgimento della volontà nazionale.

Riconoscere un diritto pieno per limitarlo poi, non è opera da legislatore prudente: è più certa invece la riescita del metodo che afferma un diritto limitato per assurgere tuttavia alla più lata e liberale applicazione di esso. Ond'è, che neppure questo sistema possa valere a bilanciare quel danno che il Laboulaye nella distruzione del principio ereditario riscontrava, mancando alla amministrazione interna ed esterna il suo punto di stabilità: « plus de tradition avec un président qui change tous les quatre ans, plus d'esprit de suite avec une assemblée essentiellement mobile et que dans un jour de passion le peuple peut renouveler entièrement » (2). Che dire di coloro che nella repubblica non vorrebbero un Presidente, ma soltanto un Presidente del Consiglio dei ministri? La Francia repubblicana, dopo essersi costituita nel 1873-75, per influenza di una assemblea in fondo monarchica, a foggia di un parlamentarismo inglese, s'invaghì per alquanto di una imitazione americana, e le revisioni proposte dal 1880 al 1883 — chi voglia ammirarne la forza di intrinseca stabilità osservi che non furono queste le prime idee di modificazione già comparse nel 1876 — si informavano a questo tipo, onde si tollerava un Senato vigoroso ed efficace e si preannunziava un aumento di forza nel Presidente.

Svanito il momento opportuno, le sùbite simpatie dei radicali Francesi si acquistarono per l'imitazione Svizzera, colla quale meno di qualunque altro paese hanno di comune; accentratrice l'una, eminentemente discentrata l'altra, libera questa e dal potere arbitrario aborrente, schiava quella d'ogni despota intelligente ed astuto. E, come pertanto vorrebbesi scemare con ciò al Senato ogni influenza reale e deliberativa, così la Presidenza della Repubblica corre grave rischio di sua esistenza, occupata oggi da chi nel 1848 ne proponeva l'abolizione.

Se la repubblica, anche ornata da una Presidenza, merita il nome datole dal Broglie (3), di società periodicamente decapitata, non è a disconoscere il

(1) « Edinburgh Review », 3° vol. del 1885.
(2) Laboulaye, *Questions constitutionnelles: Consid. sur la Const.*, p. 73-74.
(3) « Société régulièrement, périodiquement décapitée », Broglie, *Gouv. de France*, Intr., p. XXXIV.

merito non secondario di questa istituzione: per ottenere tuttavia il suo scopo di concretare in qualche guisa l'unità del paese impedendo il regionalismo o il metropolismo, giova assai che la elezione del Presidente sia affidata direttamente al popolo, unico modo per cui egli possa vantare con esso maggiore affinità di intendimenti. Nè sono però a nascondere i gravi inconvenienti che di conseguenza scaturiscono, danni soggettivi nel Presidente — Napoleone III valga d'esempio, — e danni relativi rispetto alle Camere.

Nella lotta col Congresso il Presidente Jackson, uno di quegli individui energici ed intelligenti di cui è bene forse si perdesse la memoria, affermava il Presidente rappresentante diretto del popolo Americano (1); ma il von Holst (2), citando la risposta dei consessi federali, dichiara che la costituzione conosce un Presidente come capo del potere esecutivo, non come rappresentante del popolo Americano, responsabile non verso il popolo ma verso il Senato. In Francia il Presidente è eletto dalle Camere, ne dipende e ne accetta la direzione. Nella Svizzera manca persino il nome di Presidente e il Presidente del Consiglio è nulla più di un Presidente di ministero. Entrambe mancano della concretazione dell'idea nazionale: le lunghe lotte per la libertà nell'una e lo spirito accentratore nell'altra vi suppliscono.

Il grande concetto unificatore della nazione domina negli Stati Uniti, ove dalla dottrina di Monroe all'energia svolta nella guerra di Secessione tutto dimostra il frutto di un sistema eminentemente discentrato nei rapporti interni ma unito e compatto nell'idea di rappresentanza complessiva. Ed. Tallichet, parlando della istituzione di un Presidente di repubblica nella Svizzera, dice con forma precisa « cette idée doit être écartée d'emblée: un président ne serait qu' un rouage inutile et peut-être dangereux, car il ne pourrait jamais être ce que c'est un Roi constitutionnel; quelque fut le mode de son élection, il serait nécessairement un homme de parti, car aucun parti ne voudrait abandonner une position d'une grande influence. La neutralité absolue nécessaire pour une pareille fonction serait donc impossible » (3). È vero che l' origine di un potere ne domina tutta l'esistenza: crediamo tuttavia che la Presidenza della Repubblica sia un freno ed una moderazione necessaria, la quale, ferma e coscienziosa, può usare benefica influenza riparatrice.

Una pura forma democratica senza un concorso diretto del popolo a tutti gli atti principali di questa vita pubblica non può concepirsi. Questi

(1) « The President is the direct representative of the American people elected by the people and responsible to them ».
(2) Von Holst, *Constit. and political history of the United States*, II, 74.
(3) Tallichet, *Des Constitutions dans les démocraties*, « Bibliothèque Universelle », 1866, vol. II, p. 118.

dissidii interni medesimi, queste lotte sono assai più tenaci e furibonde: sembra che i partiti si detestino di più e siano tentati di annientarsi invece che di frenarsi reciprocamente. Egli è che non vi ha concetto comune a cui tutti si arrestino e che tutti li faccia inchinare: tutti sono repubblicani; ma di quale repubblica si intende? Sarà quella del 1792 o del 1793, del 1795 o del 1800? Sarà la repubblica di Berna o quella di S. Gallo, sarà quella di Ginevra o quella degli Appenzell e degli Unterwalden?

Anche la monarchia si presenta sotto aspetti differenti a seconda delle epoche. Quanto differirono nella loro natura come nella loro origine le monarchie merovingie, carolingie e capetingie e quanto differirono i poteri esercitati dai principi diversi di ciascuna di queste regie dinastie! Dice giustamente allora il Vulliemin: « rien de plus simple que le nom de Roi, rien de moins simple que l'idée de la royauté» (1). La Corona, talora fida al *comitatus* germanico, talora commossa alle macerie della Roma imperiale, s'è perduta per ricomparire tosto, religiosa e guerriera, sulla fronte gloriosa di Carlo Magno, si è offuscata davanti alla feudalità per rialzarsi forte del battesimo della Chiesa, della saggezza dei legisti, e dell'appoggio dei Comuni; poi, avendo maggiormente assoggettato questi istrumenti e vinto le ultime resistenze, si è proclamato lo Stato per disparire poco dopo, ma per rinascere sulle vestigie di una rivoluzione che l'aveva fortemente scrollata.

Con tuttociò un'idea unica corre in tutte queste vicissitudini e si rafferma vieppiù nel secolo nostro, nel quale acquistando forma contrattuale resta certa e determinata come la stabilità delle convenzioni: la forma regia ebbe nella successione dei tempi ed ha all'epoca nostra l'istinto unificatore, o sia nel medio evo per interesse proprio, o sia nell'evo moderno per il vantaggio generale soffocato dall'invadente individualismo delle persone e dei piccoli enti sociali.

Troppo concedendo il regime repubblicano alle forze individuali la soverchianza si tramuta sovente in insufficienza. Sconfitto in una repubblica un partito, occorre un grave sobbollimento della volontà popolare perchè riesca altra volta vittorioso: se l'avvicendarsi precipitato dei partiti rovina l'amministrazione, non è neppure utile che un partito stia per più di quarant'anni — come accadde per i repubblicani, in allora chiamati federalisti, negli Stati Uniti — lungi dal governo e, lungi allo stesso tempo da ogni speranza di governo e di indiretta influenza nell'amministrazione. Manca chi, avvertendo il mutamento evolutivo della volontà popolare, regoli

(1) Vulliemin, *M. de Chateaubriand et M. Guizot*, « Bibliothèque Univ. », 1858, vol. II, p. 413.

in conformità l'indirizzo del governo: i cangiamenti di idee direttrici nelle repubbliche avvengono per rivoluzioni, se per rivoluzioni noi intendiamo, non già necessariamente un' effusione di sangue e una lotta fratricida, ma un mutamento radicale di ogni concetto politico, un sobbollimento sovversivo di tutte le concezioni popolari, una manifestazione clamorosa e tremenda talora della volontà generale.

Ond'è che, se qualsiasi altro merito alla forma di governo repubblicano vuolsi attribuire, quello non puossi di forma evolutiva verso i reggimenti più naturali, perocchè assai più fatica costerà il mutamento da repubblica parlamentare a repubblica democratica che non una consimile trasformazione nel tipo monarchico. Informino la Francia odierna e quella di Napoleone III. Il merito incontestabile di tale figura di governo è una più ampia partecipazione e più elevata coscienza pubblica, da che segue un maggiore sviluppo dell'intelligenza e maggiore esplicazione della comunanza degli interessi. Una repubblica ben condotta, e ognun sa quanti ostacoli debba superare, torna di vantaggio istruttivo alle masse; ma là ove più necessaria si manifesta l'elevatezza di mente, cioè nei grandi circoli politici, l'educazione cede di fronte alla violenza delle fazioni. La smania del potere più intensa, l'odio e l'amore di parte più vivo e più tenace, le ambizioni personali più furenti, gli interessi più repugnanti, tutto coopera ad una condizione di cose che, rinvilendo il valore dei corpi sovrani, deve rispecchiarsi nella formazione delle leggi e nella loro attuazione. Aumento di sensitività al basso, diminuzione in alto di corrispondenze e di comprensione di essa. La intelligenza ed istruzione nei governati varrà forse non più che ad esplicar loro i difetti della legislazione, a disamorarli dalla necessaria obbedienza, ad infondere sprezzo pei reggitori e indifferenza alle loro prescrizioni.

Non seguirò coloro che oppugnano lo sviluppo dell'istruzione, che svolgendo l'ideale dà fomite a desideri inattuati, i quali costituiscono una privazione prima non risentita. Non posso però convenire d'altra parte coi fanatici dell'istruzione obbligatoria quasi che, se lo Stato ha il dovere di protezione — dicasi pure non solo fisica ma anche morale — avesse per quello di sostituirsi agli individui forzandoli a quel progresso il quale, se non è volontario, come ogni cosa che s'attiene all'etica, non è più progresso. Consento ancora che il progresso consista nella sostituzione di nuovi bisogni a quelli che già riscontrarono le utilità corrispondenti, cosicchè lo stimolo dell'appetito morale valga a svolgere le facoltà correlative. Ma che questo sia il sistema della felicità stento alquanto ad ammettere, credendo pure difficile che le masse possano risentirne alcun frutto, mentre che la educazione loro meno curata, non potendoli elevare alle sublimazioni più intellettive e morali, non riesce

a compensarli del sacrifizio della propria ignara tranquillità. Che diremo dunque di un regime che vale ad aumentare questa coscienza dei bisogni e al tempo stesso ci offre mezzi di appagamento assai inferiori? Che diremo di un governo che vi esplica la necessità di uomini superiori alla gestione della cosa pubblica e ve li dà assai inferiori, vi indica il bisogno costante della moralità nelle amministrazioni e vi conforta coll'esempio delle amministrazioni più burocratiche, più interessate e più immorali? Ed è meglio che non progrediamo alle conseguenze dirette e continue di una forma, la quale può essere il desiderato costante, ma che non può attuarsi razionalmente se non con modificazioni profonde dei costumi, dell'intelligenza e, più che tutto, dell'educazione comune.

Per intanto il Prévost-Paradol, sincero liberale quant'altri mai, riconoscendo i vantaggi delle repubbliche e facendosi acerbo campione dell'opposizione a Napoleone III, ci presenta questa sinossi parallela delle due forme di governo: « les rivalités des ambitieux et les troubles qui en dérivent vont beaucoup plus loin dans la république que sous la monarchie constitutionnelle et conduisent ordinairement les hommes à des extrémités plus violentes » (1). Le esaltazioni violente dei cittadini non esprimono desse uno stato di malcontento e di deficienza? Non sono indizio di una riconosciuta mancanza degli elementi che costituiscono il progresso? Ci troviamo innanzi ad un metodo che riduce il progresso al continuo rinvilimento del benessere individuale di fronte all'autorità e, se vuolsi, anche al benessere sociale. La Società è per l'individuo, non l'individuo per la Società (2). Sembra pertanto che l'aquila rapace sia assai più esattamente simbolo della repubblica incandescente e collerica che non della monarchia pacificatrice e moderatrice. Carlo Sumner censurava la scelta dell'aquila siccome emblema della repubblica americana, descrivendola come antiestetica, non musicale, non adatta a fornire alimento, carnivora invece, vorace, ladra, distruttrice, guerriera, solitaria, a tutti odiosa, imprecata da tutti e, quantunque abile a fare il maggior danno,

(1) Prévost-Paradol, *France Nouvelle*, p. 140.

(2) L' « Edinburgh Review » discorrendo del libretto di Cornewal Lewis, *On forms of government* dice (luglio 1863, p. 146): « The conditions of popularity and the canwass for power are made distatesful in the highest degree to those who are higly educated and who possess means of their own. Full scope is given to such petty jealousies and enemities as attach themselves to every man of eminence or distinction in public life. The eyes of those who seek to lead the public are naturally turned to the men, who in mediocrity and narrowness of views most resemble themselves. They are not only jealous of any superiority; but they fear that such superiority will enable a man to throw off the trammels of party and the influence which they hope to exercise over him when he is in office..... The spirit of ostracism becomes quickened by a sense of self-interest ».

desiderosa tuttavia di arrecarne vieppiù, e per tutto ciò *seemed to wise men the apt type of royalty* (1), ritenuta da uomini saggi il vero tipo della monarchia.

In realtà è troppo caricare le spalle di questa innocente monarchia, e forse gli epiteti riferiti sono troppo forti anche per il dispotismo. Noi non siamo così crudeli verso la repubblica, che ammiriamo e veneriamo in astratto e vorremmo poter ammirare e venerare nell'attuazione.

L'aquila detta dai poeti la regina degli uccelli è in fatto il più robusto dei volatili e il più ardito, dotato di vista acuta e sicura; come nella mitologia greca teneva il fulmine tra gli artigli, non è a dimenticare che essa era pure l'uccello di Giove dal giorno in cui servì agli àuguri dell'isola di Naxos siccome felice presagio nella guerra di Giove contro i Titani: e, se pare la ministra del folgore, la favola ci aggiunge che dal padre degli Dei ottenne l'alto onore per ricompensa della cura affettuosa e cordiale ch'ebbe di lui bambino nutrendolo d'ambrosia. E come altri antichi favoleggiatori raffigurano nella regina degli uccelli l'anima sorvolante di Platone, così nulla è strano che la dolce nutrice di Giove e la terribile direttrice del fulmine si fondano a rappresentare l'idea del potere sovrano e si trovi nei simboli dei popoli come dei principi da Ciro e dai Tolomei alla bicipite Austriaca e Russa, dalla Repubblica Romana alla Unione Americana.

Intorno al confronto delle due forme, che Ippolito Passy dichiara tipiche, di governo, possiamo sentire l'opinione di Cesare Balbo, maestro e duce delle politiche discipline: « Dall'una parte appare il monarca con tutti i suoi inconvenienti d'essere talora uomo mediocre od anche incapace, talora troppo giovane talora troppo vecchio, talora anche minorenne; dall'altra il presidente il quale toglie di mezzo sì tutti questi inconvenienti, ma fa scorgere quella grandissima di *concitare le parti;* ma questo solo vale o no tutti i contrari insieme? » (2). La concitazione delle parti, quando è diretta ad uno scopo elevato e con passioni definite e legittime, eleva il sentimento ed interessa il pubblico alla gestione generale; ma allorquando lo scopo si confonde col bene personale e al disopra del vantaggio della nazione si scorge la probabilità della propria elezione alla presidenza, abile è chi prevede il futuro. La dignità ministeriale non eccita cotanta ambizione; perocchè è del cuore umano desiderare assai più quanto sa di parvenza che quanto alla sostanza si attiene, epperò più il primo grado nella scala sociale, ancorchè sprovvisto di potere effettivo, che non il primo di questo se sprovvisto di prestigio esterno: la esistenza inoltre di una autorità superiore sopravegliante e permanente impedisce il soverchiare di

(1) Articolo di George F. Hoar su Carlo Sumner nella « North Am. Rev. », 1878, vol. I, p. 13.
(2) Cesare Balbo, *Della monarchia rappresentativa*, p. 112.

questa passione: la Regina Vittoria saprebbe rinnovare la condotta tenuta verso Lord Palmerston.

Questo stato di mutua gelosia prevalente nelle repubbliche, di passione personale supervadente all'interesse generale, come diede luogo all'istituzione dell'ostracismo conforme dimostra l'Erskine May, così è causa ingenerativa di sospetta intelligenza collo straniero in tutte le cadute repubbliche, da Atene alla *Commonvealth* inglese, da Tebe e da Roma sino alla Francia del secolo nostro, sospetti che nella monarchia non hanno ragion d'essere. Luigi XVIII entra in Francia coll'appoggio straniero ma gli preme disfarsene presto. Sostenuto dalle armi estranee, il Re sa di perdere prestigio e di rovinare il paese che egli con sè identifica; il capoccia repubblicano spera perpetuare il proprio potere o trarre dall'alleanza ascosa guadagni per sè e per la famiglia: il Re rischia la Corona per impulso interno ed esterno senza trarne effettivo guadagno, il *politician* repubblicano giuoca una partita di grande importanza contro la perdita di un potere che presto per il lasso del termine gli sfuggirebbe. Al Congresso Belga, quell'Assemblea che, in momento di tanta prevalenza di idee repubblicane, votò con **174** voti contro **13** la forma monarchica, Devaux diceva: « Aucun système de gouvernement ne favorise l'intervention étrangère autant que la république: les passions des partis rendent indifférents sur les moyens: triompher est tout pour eux » (1).

La monarchia è il riparo più sicuro che la nostra libertà possa opporre all'intervento ed alla dominazione straniera. Il monarca assiso sul trono col rispetto concorde dei cittadini, colla cooperazione delle forze universali è simbolo della difficoltà della vittoria, siccome il fascio delle verghe; inutile vittoria anzi, chè dopo la sconfitta la nazione compatta trarrebbe nuova vita per la riparazione: le repubbliche attraggono i cupidi sguardi dei vicini, attenti sempre a spiare il lato debole di un partito per avvinghiarlo e legarlo ai propri destini. È troppo facile compromettere un partito; compromesso, una volta, è legato mani e piedi allo straniero. Basta una donna, basta un debito insoddisfatto, basta, ed è il più sovente, un delitto comune. Si sa che De Potter perdette tutta la sua popolarità per la sua opinione inflessibile in favore della repubblica, che egli preferiva, a quanto pare da memorie recenti, più per motivi personali che nazionali: era certo di non poter essere eletto Re, nella repubblica sperava spadroneggiare. Arrivato nel Belgio dall'esilio fra l'immensa popolarità, portato a braccio dalla popolazione da Tournay fino a Bruxelles, ben presto si vide abbandonato. Convocato il Congresso, tutti i membri del governo provvisorio, dimessisi per delicatezza, furono rieletti; egli non

(1) Juste, *Hist. du Congrès de Belgique*, I, 119-20.

volle accettare perchè i poteri del governo provvisorio eletto tacitamente dal popolo riteneva anteriori a quelli del Congresso; dichiarando pertanto non poterne ricevere mandato, si ritirò, quasichè i mezzi rivoluzionari dovessero perdurare nei tempi in cui se ne assettano i risultati. Credeva egli che il popolo si sollevasse in suo favore; invece non si intese più parlare di lui, salvo che alcune settimane dopo, allorchè il popolo stava per farlo vittima della propria esasperazione mentre egli esplicava le sue dottrine favorite.

Il 17 luglio 1797 un giornale monarchico intitolato « il Thé » in un articolo sul generale Bonaparte diceva: « Dans la république on rêve le bien, dans les monarchies on l'exécute; dans les républiques la gloire est un songe, dans les monarchies elle est une réalité; dans les républiques plus on a travaillé pour le compte de son roi, moins on a fait pour soi, dans les monarchies plus on a travaillé pour son pays, plus on a travaillé pour son propre compte » (1). Fate convergere al bene generale la comunanza degli interessi universi ed individui, e voi, che tanto vantate la influenza della volontà popolare sul governo, comprendete e studiate la bella dimostrazione del Bagehot, quanto una monarchia parlamentare permetta più rapida e costante ingerenza della pubblica opinione nell'esecutivo mediante i cangiamenti richiesti ad ogni circostanza, mentre il Presidente di Repubblica a sistema americano conserva i ministri indipendentemente dal voto del Congresso e non muta egli stesso che a tempo fisso. Rossiter Johnson dice che il governo degli Stati Uniti è così costrutto da rendere ingiustificabile ogni ribellione contro di esso; non solo origina dal popolo, ma riferisce a lui tutti i suoi poteri ad intervalli così frequenti che non può mai ingannarlo od opporsi ai suoi desideri in guisa da rendere preferibile una rivoluzione: « In two years we can change two whole House of Representatives, in four years we can change two thirds of the Senat, in four years we can elect a new President » (2), il che ha qualche valore, quantunque non esatto, rimpetto al popolo, niuno rimpetto alla mutata volontà dei suoi rappresentanti. E notisi che non piccola forza ha questo potere esecutivo repubblicano, là ove vuole diversificarsi da una monarchia: dessa si riassume in una nota indirizzata dal signor Seward a Lord Lyons nell'ottobre del 1861: « Pare necessario, a piena informazione di cotesto Governo, affermare che il Congresso non ha dalla Costituzione potere esecutivo di alcun genere nè veruna responsabilità, ma che all' incontro il Presidente degli Stati Uniti è investito dalla Costituzione e dalle leggi dell'intero potere esecutivo di governo ed incaricato della suprema direzione di tutti gli agenti municipali e ministeriali, come di tutte le forze marit-

(1) Garnier de Cassagnac, *Hist. du Directoire*, II, 289.
(2) « North Am. Rev. », 1881, vol. II, p. 302.

time e terrestri della repubblica, e che, munito di questi ampii poteri, la Costituzione e le leggi gli affidano il debito assoluto di sopprimere ogni insurrezione, come di impedire e respingere le invasioni, e che a questi intenti costituzionalmente egli esercita il diritto di sospendere l'*Habeas corpus* ogniqualvolta, in qualsivoglia circostanza ed estensione, la salute pubblica richieda secondo il suo giudizio questo provvedimento » (1). Si avverta quanto sia necessario che all'esercizio di un potere così esteso intervenga, non solo l'espressione quadriennale del popolo, falsata e dalle corruzioni e dai tumulti elettorali, ma un controllo continuo, una vigilanza permanente ed una partecipazione costante.

CAPITOLO VI.

MONARCHIA E REPUBBLICA NELL'EVOLUZIONE STORICA

È degna di grande apprezzamento una foggia di governo che uniforma l'interesse privato al generale, che, negando il premio massimo dà modo di perpetuare la concessione delle ricompense — imperocchè dal Re *fountain of honour* ogni onorificenza e grado sociale si aspira, perenni ed inestinguibili siccome il prezzo annesso alla benevolenza del Re — onde le fatiche e i ponderosi incarichi sembrino leggieri a vantaggio dello Stato, il cui capo ha siffatti mezzi di attrarre affezione e riverenza. E vieppiù apparrà degno di nota ove si rifletta che le azioni umane hanno sempre un fine personale più o meno remoto, e pur quelle in cui l'intento individuale meno si scorge sono conseguenza di un sentire più squisito che nel bene altrui sente la propria soddisfazione. Si immortalizza la istituzione, si perpetua lo stimolo universale all'amor patrio, e mentre il concetto di perpetuità potrebbe lasciar dubbio di incesso regressivo, si scovre nel contempo un organismo di fine fattura che unisce la più mobile attitudine a seguire i mutamenti dell'opinione. Movimento questo istantaneo e permanente, che l'esistenza di un Presidente repubblicano, capo di un partito salito al potere con idee preconcette e prefinite non permette, mancando in lui non solo ogni obbligo, ma anche ogni plausibile motivo di ritirarsi di fronte alla mutata opinione. Che vale la decadenza biennale della Camera dei Rappresentanti, se non ad inasprire la lotta colla dimostra-

(1) Vedi riferita la nota per intero nell'articolo del signor W. B. LAWRENCE della « North Am. Rev. », 1880, vol. II, pp. 385-409. *The monarchical principle in our constitution*, in cui riesce alla dimostrazione di un autorità sovrana assai maggiore nel Presidente Americano che nel Re Inglese.

zione dell'impotenza dell'una e della prepotenza dell'altro? Tocqueville, del quale ogni dì più vanno accettandosi le opinioni e gli avvertimenti (1), avveratesene molte previsioni e accertatasi la profondità di parecchie osservazioni, diceva la permanenza del Presidente in urto colla maggioranza delle Camere essere in America ritenuta siccome prova evidente della forza del potere esecutivo. Il filosofo ministro francese vi vede il segno della debolezza. Nel sistema monarchico, come il Re ha d'uopo del concorso delle Camere per fare le leggi, delle quali non è semplice esecutore, così deve concedere la propria cooperazione alle Camere nell'attuazione delle leggi votate: sono due potenze che devono essere d'accordo affinchè l'organismo non si fermi. Invece il Presidente Americano non può impedire la formazione delle leggi, nè sottrarsi all'obbligo di eseguirle, la Legislatura è affatto indipendente dal Presidente. Onde lo studioso politico s'avvede quale delle due istituzioni meglio valga ad interpretare ininterrottamente la volontà del paese. E, come le libertà pubbliche sono, quantunque per natura assolute, nell'applicazione loro relativa alle circostanze ed ai tempi, in quanto che i cittadini ora trovano garentita una libertà col permesso del disordine, altra volta violata colla libera manifestazione di tutti i sentimenti, è evidente che meglio tutela le libertà quel governo che ne subordina l'interpretazione al concetto temporariamente prevalente. È la legge della maggioranza.

A questo organismo la rielezione aggiunge nuovi pericoli, i quali sotto altra forma si ripeterebbero ove la rielezione non fosse permessa. Data nel popolo la volontà tenace di cambiare la direzione politica e quindi il motore di essa, cioè il Presidente, chi presterà fede all'espressione di questa volontà, non tenendo conto che i *caucus* e il patronato immenso acquistato e promesso controbilanciano l'esplicazione di una volontà la quale, se rimane individuale, si perde nel vuoto e nell'immenso, se si fa collettiva e plurale corre il rischio di moltiplicare i *caucus*, ma di riescire sempre alle conseguenze dei *caucus?* Ingenui troppo coloro che, inconscii dei misteri della politica, più profondi ed oscuri assai della interna che della estera, ritengono la volontà popolare farsi strada in modo indiscusso nelle elezioni, sinonimi troppo sovente con brogli; ingenui coloro che fidano al disinteresse ed allo spassionamento di una massa di impiègati politicanti e di politicanti che aspirano a diventare impiegati, i quali formano corpo compatto al servigio di colui che, presidente, si ripresenta candidato alla

(1) Il signor Le Play però nella lettera introduttiva a Claude Jannet (*Les États-Unis Contemporains*) censurando certi concetti del Tocqueville favorevoli all'influenza della moltitudine diceva che « depuis la publication du *Contract Social*, le livre de Tocqueville est celui qui a exercé la plus funeste influence sur nos destinées ».

presidenza. Da un lato gli eterni malcontenti che, lieti degli errori inseparabili dalla umana natura, combattono tutte le autorità e le podestà, quasichè nel sostituto non trovassero le fallacie deprecate nel precedente. Dall'altro, fautori arrabbiati e personali, indifferenti al danno reale prodotto dalle amministrazioni, paghi del proprio benessere e degli aumenti di posizione sperati. Fra mezzo ancora due diversi campi: una turba rumorosa e partitante per un candidato novello sorto all'improvviso, ignoto al pubblico, forte soltanto delle proprie partigiane promesse: e infine la vera espressione della volontà popolare imparziale e non venduta, in un complesso di persone assordate dai tumulti, vinte dalle apprensioni, timorose degli eccidi, pavide dell'interruzione dei proprii commerci; la volontà popolare è qui: si farà dessa strada? Non ai posteri, ai presenti la troppo facile sentenza.

Colla rielezione presidenziale non è più l'uomo individuo che corrompe, non è più il candidato, è lo Stato stesso che intriga: e dove se ne fugge la missione educatrice dello Stato? E per altro, proibire la rielezione si riduce ad escludere dal governo un uomo al momento appunto in cui comincia a dimostrare la sua capacità. Ovviando alla corruzione ed al presunto arbitrio, si perdono i vantaggi della pratica e della tradizione. Tanto questi comunemente risentiti, che Washington, Jefferson, Madison, Monroe e Jackson (1) vennero eletti la seconda volta, rammaricandosi, meno forse per l'ultimo (2), che la loro delicatezza li facesse evitare di presentarsi candidati per la terza volta: il rifiuto di Monroe alla triplice elezione recò nel 1824 tale confusione nei partiti, che quattro riescirono i candidati designati, senza che niuno avesse ottenuto la maggioranza elettorale (3).

Vero potere moderatore non può trovarsi nei governi puri, ove il freno, dovendo pure per necessità avere la natura del governo medesimo, avrebbe bisogno esso stesso di moderazione. Per intanto il timore della prepotenza priva il paese dei talenti d'un uomo provato, e per non privarlo per poco tempo di questi talenti medesimi, li si rendono quasi inutili e pericolosi. Ond'è che, se da un lato il Congresso cerca impingere nelle facoltà presidenziali quando il Presidente, rieletto, potrebbe acquistare influenza superiore e si annulla così il vantaggio che da questa minore debolezza del

(1) Washington 1789-1797, Jefferson 1801-1809, Madison 1809-1817, Monroe 1817-1825, Jackson 1829-1837. È notevole che niuno si presentò alla terza elezione dopo un lasso di intervallo, con che si otterrebbe pure lo scopo prefisso; provatosi il generale Grant, non vi riescì.

(2) Su Jackson vedansi osservazioni profonde nella « Revue des deux mondes », 1884, fascicoli marzo e maggio.

(3) Andrew Jackson ottenne 99 voti, John Quincy Adams 84, William H. Crawford 41 e Henry Clay 37. Col voto di 13 Stati fu dalla Camera eletto Adams.

potere sarebbe agevole ritrarre; dall'altro è ormai quasi prevalso il concetto che i candidati alla presidenza promettano preventivamente di non servire il paese che una sola volta: così fece Hayes, ora così lieto di non più risiedere alla *Casa Bianca*. La rieleggibilità eventuale e legittima impedisce che il Presidente, eletto per forza delle cose da un partito e da questo sperante la propria rielezione, assuma quel grado d'imparzialità che alla tutela generale si richiede; il partito lo soffoca nelle sue strette, pronto a gettare le strida di tradimento contro colui che si periti a riconoscere il merito di persona ascritta a partito diverso. Se anche Hayes non avesse promesso la sua astensione dalla politica attiva, il carattere suo imparziale, e, cosa strana, disinteressato di fronte ai partiti, l'avrebbe risultato ad un voto ridicolo e meschino: i repubblicani malcontenti della sua amministrazione che non soffocò i democratici, i democratici che non trovavano in lui persona del proprio partito, sarebbero stati una volta concordi.... nel negargli il voto. La condotta amministrativa di Hayes, che coperse con lode le brutte pagine della corruzione elettorale per cui giunse al potere, lo allontanava da questo potere. Charles de Hénault (1) così descrive questa carriera politica: « Porté au fauteuil de la Présidence par l'emploi sans scrupules des moyens les plus douteux, M. Hayes s'est débattu pendant tout le cours de son administration dans la contradiction flagrante entre le vice de son origine et l'honnêteté de ses intentions. Créature d'un parti il avait voulu agir en élu de la nation et racheter à force d'impartialité le défaut de son titre. Il n'a reussi qu' à blesser ses véritables patrons sans rallier aucun de ses adversaires ». Fu questo difetto della persona o del sistema?

Se la proibizione di una nomina ulteriore potrebbe essere utile all'imparzialità del Presidente, dessa si otterrebbe con un'immoralità politica, colla mancanza cioè di adesione a quelle promesse senza le quali il partito non lo avrebbe sorretto. Lasciamo questa ragione di etica e riteniamola per necessità di Stato, e scorgiamo come la rielezione renda soltanto un miraggio della mente ottimista ed onesta del sig. Caleb Cushing, la speranza che il Presidente, cioè il primo ministro del popolo sovrano, sia politicamente indipendente dalle fazioni ed abbia modo di considerare le passioni del momento colla calma necessaria per valutarle esattamente e accoglierle o rigettarle conforme alle esigenze del dovere pubblico o alle prescrizioni della sua coscienza (2). Se adunque la questione del *The third term* è tanto dibattuta nelle Riviste Americane, e se la « North American Review », la decana di tutte, vi consacra anche due articoli per puntata, non è senza ragione, la quale si manifesta dall'un lato e dall'altro con inconvenienti

(1) Charles de Hénault, *L'élection présidentielle aux États-Unis*, « Bibl. Universelle et Revue Suisse », 1881, vol. II, p. 196.

(2) Caleb Cushing, *Le traité de Washington*, ed. franc., pp. 57-63.

seri a cui non si palesa possibile rimedio, non minimo dei quali è la interruzione ad epoca fissa dei doveri esecutivi. Ammessa o non la rielezione, accettata per una o più volte, l'incertezza del futuro rende instabili e oscillanti gli atti del potere negli ultimi mesi di sua esistenza. Il 21 gennaio 1809, cioè sei settimane prima della scadenza, Jefferson scriveva: « Io sono così vicino al mio ritiro che non prendo più parte agli affari se non per esprimere la mia opinione: mi sembra giusto lasciare al mio successore la iniziativa delle misure di cui avrei a temere la responsabilità ». E se altri, meno scrupoloso, si valesse degli ultimi rilassi di tempo per terminare le sue misure favorite, compiere le partigianerie intraprese, imprimere il suo marchio sull'amministrazione residua? È questione di carattere. In generale può affermarsi che dal primo martedì di novembre fino al 4 marzo successivo, negli anni di elezione presidenziale, gli affari si risentono della febbre o dell'atonia.

Se la monarchia ereditaria rappresentativa non può dirsi con Gioberti lo stato dialettico per eccellenza, abbiamo nonpertanto motivo per ritenere la sua prevalenza sulle forme elettive, se non nell'ordine teorico, nel pratico e storico. La mente rimane colpita dal concorso del popolo nel reggimento pubblico così esteso come sembra nelle repubbliche: niuno dimentichi però, che la compartecipazione di tutti i cittadini all'azione pubblica si manifesta molto più col *self-government* locale che colla forma del governo centrale. La monarchica Inghilterra si compari alla Francia repubblicana. Era altrettanta leggerezza quanta confusione di idee parlare ognora, come si faceva in Francia nel 1830 e dopo, d'un trono attorniato da istituzioni repubblicane quale la migliore delle repubbliche: le istituzioni libere non sono punto necessariamente istituzioni repubblicane. Come però la monarchia rappresentativa cerca congiungere la stabilità, il concentramento e la pienezza delle forze, l'unità e dignità del governo monarchico coi vantaggi repubblicani dell'amministrazione autonomica e dell'assicurata libertà popolare, ne vien posta in dubbio la durabilità, affermando alcuni pochi che essa debba ritornare alla monarchia pura o illimitata, altri molti che debba progredire ad una mera repubblica. Ma d'altra parte il Jannet afferma la decisione di moltissime persone oneste in America di darsi una forma monarchica costituzionale, e riferisce le parole del signor Anson Dodge, il quale, nativo di New-York, eletto membro del Parlamento del Canadà, di cui aveva abbracciato la nazionalità, dichiarava l'unanime accordo degli abitanti di New-York in favore della monarchia costituzionale (1). È noto che Hamilton sentiva che « sarebbe insensato proporre

(1) JANNET, *Les États-Unis Contemporains*, pp. 183-185: v. anche pp. 462-480.

oggidì una forma di governo diversa dalla repubblica », ma appoggiato dall'avviso di tanti uomini saggi e buoni, non esitava a dichiarare « che il governo inglese è il migliore di tutti e dubitar molto che niun'altro all'infuori di questo possa riuscire in America » (1). Randolph medesimo, uno dei più pertinaci democratici, diceva: « Se noi fossimo in grado di copiare il piano di questo eccellente edifizio, non sarei io al certo che mi vi opporrei ». Il difetto che egli lamentava era la mancanza d'un monarca tradizionale, che non si può inventar d'un tratto: a questo intento un partito erasi costituito allora in America e volgeva gli sguardi ad un principe della Casa Reale d'Inghilterra, pur reggendosi in governo separato. Dickinson, quegli che maggiormente cooperò a formulare la costituzione, diceva « la monarchia è l'anima delle migliori forme di governo; non è certo che possansi ottenere gli stessi vantaggi da un altro regime ed è certo che la repubblica non ne ha mai fornito altrettanti; ma la monarchia essendo ormai fuori di questione, ci occorre cercare qualche cosa che la sostituisca ». Il concetto fondamentale adunque dei migliori repubblicani era la monarchia: mancava il monarca.

Già per altro è grande progresso, non a sufficienza avvertito, come ormai sia venuta meno la ragione del dibattito tra governi liberi e non liberi, che sovente accadeva nei tempi antichi — Aristotele informi — più che nelle epoche recenti — Fox ci ripeta le conclusioni dei suoi magnifici discorsi del marzo 1779 intorno alla preferenza dei governi liberi sugli arbitrarii e dispotici; — e oggidì la libertà dei governi sia indisputata così come senza contestazione il diritto dei cittadini di scegliersi la forma di governo loro più conveniente. Il dubbio verte soltanto sulla forma che torni più adatta alle contingenze particolari, alle condizioni speciali, alla libera esplicazione delle forze peculiari. Niun diritto preesistente nei governanti, diritto nei governati di avere il regime più adatto e più utile. Ond'è che contemporaneamente due illustri campioni, l'uno inglese l'altro francese, scrissero nel 1871 sui vantaggi della monarchia ereditaria in Francia, il Bigelow ed il Rénan. Niuno pensò a preferenza della forma assoluta: e il tempo e le circostanze non erano certo impedimento a questa concezione.

Onoro e venero la repubblica; essa ha i suoi vizi ed i suoi difetti, i suoi pericoli proprii ed inevitabili, come tutte le istituzioni di questa terra; ma è una grande forma di governo che risponde a grandi lati della natura umana, a grandi interessi della società, e che può trovarsi in armonia colla situazione, cogli antecedenti, colle tendenze di tale e tal altro popolo, di tale o tal'altra nazione. Che la monarchia sia un principio logico, assoluto non si può con certezza cosciente affermare; se pertanto è

(1) Cornelis Witt, *Hist. de Washington et de la fondation de la république des États-Unis*, p. 235.

solo un principio storico e relativo, è indubbio che la monarchia non può essere considerata siccome un'istituzione legittima buona ed utile se non in quanto soddisfa alle condizioni particolari e relative d'una società, d'un popolo, in quanto serve di autorità, di simbolo politico, di forza e freno a popoli, di esplicazione maggiore delle loro forze sociali. Le nostre disquisizioni anteriori furono precipuamente dirette a dimostrare la utilità e il buon frutto delle istituzioni monarchiche, non dal solo lato dell'autorità e dell'ordine, ma della libertà sociale e politica. Onde non possiamo credere con Andrea Luigi Mazzini che essa diventi un elemento inutile e perciò ostile alla libertà ed a tutti i progressi politici e sociali d'una nazione (1). Questa monarchia noi l'abbiamo voluta, noi la vogliamo ancora, non per un gusto di schiavo verso uno Stato retto da un uomo, ma per l'intelligenza di un sistema ammirabile in cui, sotto la dipendenza apparente d'un uomo, non si dipende che dalla legge, per la coscienza di un regime in cui, a dirla col Thiers (2), « tout est prévu, réglé, et auprès duquel la république n'est qu'une ébauche incomplète et insuffisante très en arrière de la civilisation et de l'art de gouverner les peuples ». Thiers più tardi, allorchè gli convenne diversamente, diceva: « la république c'est le gouvernement qui nous divise le moins », e diceva giusto; nella forma governativa, essendo il governo tutto oggetto d'opportunità, la opportunità è la prima norma. Crispi diceva in senso opposto: « la monarchia ci unisce, la repubblica ci divide ». Ecco le due opportunità elevate giustamente a regola del diritto sociale.

Danton, Robespierre e Marat, (prevengo che non li addico a campioni di rette idee, ma quale esempio della necessità delle cose), come tanti altri ambiziosi, furono monarchici per assai tempo. Nel dicembre 1791 Danton diceva: « J'appellerais la mort à grands cris sur le premier qui lèverait un bras sacrilège pour attaquer le Roi, fût-ce mon frère, fût-ce mon amis, fût-ce mon propre fils » (3). E Marat allora esclamava (4): « La monarchie très-limitée est le gouvernement que nous convient le mieux ». Più caratteristico di tutti è quanto affermava Lareveillère-Lépaux, il futuro direttore, alla tribuna della Costituente il 18 maggio 1791 (5): « Je sais qu'avec de principes purement théoriques on fait un gouvernement sans gouvernement; je sais que dans un pays tel que la France, d'une vaste étendue, d'une prodigieuse population, les liens du gouvernement doivent être plus serrés qu'à Glaris ou à Appenzell, sans quoi l'État dans une dissolution

(1) Luigi Mazzini, *L'Italie dans ses rapports avec la liberté et la civilisation moderne*, II, 404-5.

(2) Thiers, *La Monarchie en 1830*, p. 59.

(3) Proudhomme, *Histoire impartiale de la révolution*, II, 323.

(4) Marat, *L'Ami du peuple*, n° 374.

(5) Cassagnac, *Hist. du Directoire*, I, 171.

continuelle serait abandonné aux horreurs de l'anarchie, pour passer ensuite sous la domination despotique de quelques intrigants; et je ne crains pas d'assurer, moi qui n'ai pas un penchant bien décidé pour les cours, que le jour où la France cessera d'avoir un Roi, elle perdra sa liberté et son repos, pour être livrée au despotisme effrayant de factions éternelles ». Egli erasi lasciato libero il varco al partito popolare, fu previdente e ne ebbe la ricompensa. Ad ogni modo dobbiamo accettare e far calcolo di tutte queste dichiarazioni, le quali ci dimostrano che, parallela alla difficoltà di istituire una monarchia non sorretta dalla tradizione del paese, scorre la gravità dell'istituzione di una repubblica in un luogo privo di consuetudini repubblicane.

Nè con ciò si lascia campo incontesto all'affetto per la tradizione, la quale deve pure avere anche il suo inizio. Dopo aver dimostrato i vantaggi che valgono di preferenza alla monarchia, non esitai a conchiudere impossibile la sua propagazione a nuovo; difficile altrettanto è elevare una stabile e ben sorretta repubblica sulle rovine di una monarchia. La monarchia è un retaggio dei tempi precedenti; i paesi nuovi e le nazioni sorte di recente devono reggersi a repubblica. Niuno porterà in contrario l'esempio della splendida riuscita della monarchia Belga: da troppo tempo la nazione Belga esisteva con tradizioni libere ma monarchiche, quantunque soffocata dalla nazionalità Olandese. Figli del passato, dobbiamo accettarne tutta l'eredità, e, come la senilità dei sentimenti e delle passioni e come le compromissioni di razza e di politica storica, così il benefico risultato di una istituzione antica e dalla vetustà ricavante sua vigoria. Se d'altro lato una società vecchia e tarlata, priva delle nobili iniziative dell'entusiasmo, della fede nell'onestà e nell'altezza dei propositi, ha d'uopo di un'istituzione che permetta di posare una volta con sicura coscienza i rapidi e pavidi sguardi; una repubblica invece, il più alto ideale di uno Stato, richiede il più alto ideale di carattere. La stessa radicale « Westminster Review » ammette quindi non essere la repubblica arbitraria creazione di un legislatore, ma richiedere la istituzione storica oppure circostanze favorevoli, le quali non possono avverarsi se non in un popolo giovane di fede e di speranze (1).

Per questi intendimenti, che ci convincono della necessità di un concorso storico, ci vien naturale l'ammirazione per la nota diretta dal go-

(1) « If there is anything artain in the lessons of history, it is that a republic is not the creation of a law-giver, and that it demands for its origin and existence a combination of favourable circumstances. It taks root and thrives best in an advancing society and demands the safeguard of much honesty of purpose and a powerful public opinion « Westm. Rev. », 1871, vol. II, p. 106, *The Republicans of the Commonwealth.*

verno provvisorio di Venezia a lord Palmerston il 28 marzo 1848, sottoscritta da Manin e da Paleocapa: « Le provincie dell'antico Stato Veneto nello assumere il nome di Repubblica hanno creduto obbedire al loro passato ed alla necessità delle cose. Una nazione quale è l'inglese, presso cui il rispetto delle tradizioni è tenuto come una specie di dogma sociale, deve comprendere quanto hanno di sacro per queste provincie le loro antiche memorie. Un governo costituzionale in questo paese e nell'attuale condizione di spirito non sarebbe che una transazione molesta e pericolosa e causa di rivoluzioni » (1). È noto che Manin fu patriotticamente il primo a convertirsi alla monarchia, fissando sua dimora in Parigi, ove la monarchia ben poco lo aiutava a perorare la causa dell'unità.

Ritorneremo quindi anche noi all'antica conclusione, così frequentemente ripetuta e tanto sovente sconfessata nei fatti, sulla necessità di far concorrere alla scelta della forma governativa il risultato delle condizioni locali? La fervida e sempre giovane penna del Senatore Pantaleoni così afferma su questo argomento con parole che meglio delle nostre possono farne avvertire l'alta significanza: « Le più semplici nozioni di ragione civile e storica, l'osservazione di tutti i giorni costantemente dimostrano come a nulla approdi il proclamare un tipo di governo od una legislazione qualsiasi se questa o quello non rispondono alle condizioni inesorabili intellettuali economiche politiche e morali, che alla forma di quel governo e allo spirito di quella legislazione sono necessarie. Eppure è questo un errore di tutte le democrazie e di tutti i demagoghi ai nostri dì, nè i popoli o i Parlamenti sembrano addarsene ancora » (2). Molti degli errori dei filosofi politici e molti dei falli degli statisti pratici ci appare aver avuto la loro origine nella stessa base: tutti hanno troppo comunemente ignorato o non hanno sufficientemente studiato le fondamentali caratteristiche intellettive e morali che distinguono le differenti nazioni, troppo generalmente hanno ragionato ed agito come se avessero a trattare con un uomo astratto tipico, invece che con popolazioni improntate, sia per la mano della natura sia per l'azione di lunghe circostanze antecedenti, da segnalati e distinti lineamenti, dotate di speciali attitudini, gloriose di particolari virtù, macchiate da vizi peculiari. In conseguenza dell'ommissione di queste considerazioni, che dovrebbero formare non solo un elemento essenziale dei loro calcoli, ma quasi la base di essi, la loro filosofia diventa inapplicabile e la loro abilità politica si rivolge in nulla.

Che le nazioni siano segnate da tali doti ed incapacità, pochi osservatori della specie umana in ampia scala troveranno a dubitare; alcune

(1) *Lettere di* Manin, p. 184.
(2) Pantaleoni, *Storia Civile e Costituzionale di Roma*, vol. I, p. XIX.

sole differenze d'opinione hanno tratto alla natura di queste distinzioni. Alcuni le concepiscono inerenti alla razza, alla origine, alla conformazione fisica; altri le attribuiscono all'azione delle influenze esterne, come territorio, clima, governo, accidenti circostanti e antecedenti storici. Così i Francesi, rimasti senza rivali nella ampiezza scientifica, sono spinti da impazienza quando si raccostano alle più alte sfere del pensiero politico o spirituale: eminenti come popolo militare, hanno fallito in modo segnalato in ogni tentativo per aggiungere i successi navali alle loro intraprese. E, occupata la mente di tutto il popolo per 90 anni a ricercare l'astratta perfezione del governo — cosa che, secondo osservava Canning, non è di oggetto di investigazione ragionevole perchè non è di possibile raggiungimento — in un campo così vasto, in una carriera così incontestata, essi sono attualmente non più vicini al loro ideale di quanto fossero al principio. Gli Inglesi d'altro lato, non curanti dei pensamenti astratti, tenendo dietro con sospetto e ironica diffidenza a tutti coloro che tentano l'esattezza scientifica nelle questioni morali e politiche, in mezzo a tentativi empirici talora erronei sempre privi di sistema, a volta sonnolenti in lieta apatìa, a volta risvegliati con panico soprassalto, ora spossati dalle più leggere difficoltà ora trascinate alla più mostruosa oppressione, indifferenti talora ai mali più terribili talora non fiduciosi che della più microscopica vigilanza, hanno tuttavia continuato a progredire con lèna affannata ma indefessa, con magica rapidità nelle arti sostanziali della vita, e a procedere all'investigazione dei rimedi contro i mali pubblici ed alla diffusione del benessere sociale. Circondati da difficoltà innumerevoli, risultarono a mantenere la loro libertà ferma ed indiscussa e, dubbiosi ed incerti come sono, facendo quasi tutti gli anni un passo verso un governo migliore e più saggio.

Ond'è che tutti i ragionamenti teorici intorno alla miglior forma di governo siano inopportuni e la opinione di *Crito* debba prevalere su quelle di *Democraticus*, *Aristocraticus* e *Monarchicus*. Il complesso delle circostanze esterne e dei fatti storici, delle vicende originarie e delle qualità acquisite temprano sì diversamente il carattere dei popoli da informarli a ragioni differenti. Nè è a dimenticare che quanto costituisce la salvaguardia delle monarchie rappresentative si converte in pericolo per le repubbliche democratiche. L'affezione che un popolo prova per il suo Re è in parte indipendente dal sovrano che occupa momentaneamente il trono. La monarchia ha una posizione acquisita cui niuno potrebbe aspirare e che non ha bisogno d'essere fortificata dall'abbattimento di rivali: essa ne riceve una calma, una stabilità e, diciamolo, una neutralità eminentemente favorevole allo Stato. Cosa questa che non deroga alla necessità della tradizione storica conforme, ma si pare evidente a chi considera come nella repubblica l'uomo popolare e potente, essendo capo d'un partito, è una

meteora non una istituzione. I sentimenti che egli ispira sono eminentemente personali, che periranno con lui, sovente avanti di lui.

Siccome lo Stato si manifesta colla apparenza e la sostanza di un grande uomo, di un *macrocosmo;* così la natura conformò gli Stati colle differenze relative che fra individui intercedono (1). E, se queste dissomiglianze dànno origine a differenti tendenze e diversi organismi, anche le nazioni (oh se tutti gli Stati fossero nazioni!) si esplicano con termini diversi e con effetti divergenti. Taluno è buono di cuore, iroso però e accendevole, vanaglorioso ed eccitabile, bramoso della supremazia e instabile nei suoi pensamenti. Altri presenta caratteri opposti: dedito alle occupazioni continue, interessato ed egoista, ma per la legge degli utili reciproci utile all'umanità, freddo calcolatore, non entusiasta ma parco di lotte inutili. Voi avete il popolo Francese e l'Inglese, nè è d'uopo d'ulteriore indicazione. In mezzo ad essi un popolo novello od almeno novellamente risorto a liberi destini, il Belgio. Dai tempi di Cesare, casti ospitali e valorosi, segnalavansi fra tutti i Teutoni per coraggio indomabile *horum omnium fortissimi sunt Belgae.* Consueti alle lotte per la libertà, sin da quando i Franchi occidentali si univano sotto la forza delle dinastie, i Franchi orientali ossia i Belgi diedero nascimento a principi di deboli reami ed a potenti municipii ricchi e forti per il commercio e per la navigazione. Pari ai municipii italiani, quelli del Belgio presentano nella storia una serie di lotte perpetue e talora feroci tra città e città, tra mestiere e mestiere. I principi contrastanti ebbero sempre la peggio, tantochè i municipii si estesero persino sul principato episcopale di Liege. Trasvoliamo sui tempi della dinastia Borgognona, la quale diede unità al paese ma senza nazionalità, e, dinastia forestiera, diede luogo al dispotismo straniero di Carlo V e successori, i quali però non riuscirono ad abolire le antiche e liberali *Joyeuses-Entrées.* La rivoluzione Francese fu cagione di mutamenti radicali che non è caso di esporre, a cui tenne dietro un'epoca di libertà ed un'altra di semi-servaggio. La calma ed energica rivoluzione del 1830 la sollevò a liberi destini. Il popolo Belga assai più fermo e tenace delle proprie tradizioni che non il Francese, più ingenuo e disinteressato dell'Inglese, sembra concentrarne le doti, ed il regime libero costituzionale fa ivi da più di mezzo secolo un esperimento invidiabile colle alterne vicende dei partiti tutti ispirati al sentimento nazionale e conscii della responsabilità che loro incombe. Un ministero Malou o Bernaërt in Italia sarebbe la rovina del paese e delle istituzioni, queste nel Belgio non ne ricevono scossa veruna.

(1) Montalcini, *La Camera Alta e l'uomo Stato* « Nuova Rivista » di Torino, Serie 2ª, fasc. VI, 30 giugno 1884, pp. 329-341.

Tutte le tre sopradescritte nazioni cominciarono il preciso svolgimento della loro libertà mediante una rivoluzione. Le due più nordiche ricordarono e sancirono nella rivoluzione le antiche libertà primordiali: la meridionale ne creò di nuovo stampo: è perciò che, cercando di adattarsi ai paesi ed alle circostanze, le idee promosse dalla Rivoluzione Francese trovarono più larga applicazione fuori di Francia che non nel paese di loro origine. A credere ad un'opinione molto estesa, sembrerebbe che le rivoluzioni del 1688 e del 1789 siano state avvenimenti strani, concepiti con disegni inauditi, che avessero gettato la società fuori delle proprie vie antiche e naturali, uragani, terremoti, uno dei fenomeni misteriosi che non si allegano alle leggi note agli uomini e d'un subito scoppiano come un colpo di Stato della provvidenza, forse per distruggere, forse per ringiovanire. Amici e nemici, panegiristi e detrattori tengono in ciò lo stesso linguaggio; per gli uni queste crisi gloriose hanno messo fine alle assurdità, alle iniquità, alle tirannie, uniche esistenti avanti di loro; per gli altri queste catastrofi hanno interrotto una lunga êra di saggezza, di virtù, di felicità. Tutti si accordano ad isolarle assolutamente dal passato; il che, se può essere ed è forse realmente per la Francia, non è per l'Inghilterra, nè sarà per il Belgio. Assai meno estese furono le libertà della Francia nei tempi oscuri che quelle degli altri paesi: nella rivoluzione ebbe movimento assai più radicale: come dunque poteva il nuovo fatto rammentare l'antico? (1). Dopo avere però considerato le due rivoluzioni come assolutamente somiglianti, si venne a pretendere che le sole apparenze loro fossero comuni. La prima, si disse, fu politica piuttosto che sociale, la seconda volle insieme cangiare società e governo. L'una ricercò la libertà, l'altra l'eguaglianza: Hampden per sottrarsi ad un'ingiustizia di tassa vessatrice di libertà si sottomette alla prigione, ma sdegna la famigliarità cogli schiamazzatori delle strade: invece il Francese a prima base di trionfo deve porre la fraternizzazione coi beoni delle osterie: l'Inglese protesta contro il Re, ma al tempo stesso piega a lui davanti il ginocchio riverente.

> Le Français dans son Prince aime à trouver un frère
> Qui, né fils de l'État, en devienne le père (2).

(1) Molto assennatamente diceva Guizot: « La royauté soutenue ou exploitée, servie ou entravée par les diverses classes sociales, et autour de la royauté et de ses plus éminents serviteurs un public sans organisation régulière, sans droits reconnus, sans institutions efficaces, libre pourtant d'esprit et de parole et mettant toute sa liberté à regarder, à critiquer, à fronder, comme des spectateurs en théâtre, tel a été pendant des siècles le régime politique de la France. Les partis capables de prétendre au pouvoir et de concourir à ce dessein devant le pays ne se ferment point à un tel régime (*Mémoires pour servir*......, III, 211).

(2) Taine, *Ancien Régime*, 214.

L'una religiosa nel contempo che politica non fece che sostituire dogma a dogma, l'altra filosofica sopratutto reclamò la piena indipendenza della ragione. Tutto ciò è vero in parte, ma anche fra le dissomiglianze si cela un fondo di identità. Las Cases trovava (1) nelle due rivoluzioni molte somiglianze e differenze, comparando Luigi XV a Giacomo I, Carlo I a Luigi XVI, e Napoleone all'idea comune di Cromwell e Guglielmo III, pronosticando per altro che, se Carlo I avesse avuto il carattere inerte e moderato del Re Francese non sarebbe in Inghilterra avvenuta rivoluzione, se Luigi XVI avesse posseduto il carattere energico dello Stuart ne avrebbe trionfato. Quasi certo può ritenersi la prima previsione, assai più dubbia la seconda.

La rivoluzione del 1789 condusse e, dopo leggieri tentativi, fu realmente diretta a formare una repubblica, quella del 1688 ebbe tutt'altro intento, onde può dirsi che non è l'odio della monarchia che fece il 1688, ma il timore di ritornare alla repubblica attraverso del dispotismo (2). La rivoluzione inglese per altro, di cui i due periodi del 1640-48 e del 1688 occorre siano ben distinti, per le stesse cause che la fecero scoppiare un secolo prima che la Francese, conservò dello antico stato sociale un'impronta più forte. Istituzioni libere sorte dal seno delle barbarie vi avevano sopravissuto anche al dispotismo, che pure non avevano saputo prevenire; una parte dell'aristocrazia feudale aveva unito le sue forze a quelle del popolo; la monarchia anche ai tempi della maggiore preponderanza non era mai stata pienamente ed indiscutibilmente assoluta, la Chiesa nazionale aveva cominciato essa stessa la riforma e provocato l'arditezza del pensiero. Ovunque nelle leggi, nelle credenze, nei costumi la rivoluzione trovava la sua opera mezzo compita; quindi offrì un miscuglio strano di elementi abbastanza contrari, ma tutti in realtà cooperanti. La più terribile unità invece regnò nella rivoluzione francese: lo spirito nuovo vi dominò solo; l'antico regime, lungi dal prendere nel movimento il suo luogo, non pensò che a difendersene e se ne difese per un solo istante, era senza forza come senza virtù. Al giorno della esplosione un solo fatto restava reale, la civiltà del paese, in questo grande risultato venivano a perdersi tutte le antiche tradizioni, le viete istituzioni, i costumi, le credenze, i ricordi, la vita nazionale intera (3). Il Belgio tenne nella sua rivoluzione un

(1) LAS CASES, *Mémorial de Saint-Hélène*, I, 626-27.

(2) DUVERGIER D'HAURANNE, *Hist. parlementaire de France*, X, 193.

(3) « Les Anglais ont foi dans leur constitution comme dans l'Évangile: ils aiment le progrès et non les innovations. En France les innovations sont préposées au progrès: on prend le ténèbres de l'utopie pour un nouveau rayon de lumière. Les Anglais ont fait des révolutions par nécessité et non parce qu'ils ont l'esprit révolutionnaire. En France au contraire on fait des révolutions, poussé par l'esprit de révolte et de bouleversement, non par besoin et par raison. Les Anglais ont l'amour de l'ordre et de la stabilité parce qu'ils ont l'amour de l'art

concetto medio, e perciò riesci più pacifica e più breve delle altre due; questo conformarsi dei moti rivoluzionari al carattere dei popoli indica come potrebbesi in realtà, col Ferrand e col Kock (1), fissare le leggi rivoluzionarie.

Memore delle antiche tradizioni, il Belgio riescì a svolgerle secondo le contingenze del tempo; ma la sua rivoluzione fu puramente politica e locale. Il principio dell'unità nazionale ebbe tosto a prevalere, onde si adottò la forma monarchica senza interruzione; diviso in fazioni, sorto solo allora dalla lotta interna fra liberali e clericali momentaneamente placata, e dalla esterna fra Orangisti e Indipendenti, senza la monarchia il Belgio non avrebbe potuto far fronte ai grandi avvenimenti succedutisi.

Ci troviamo dunque di fronte a indoli diverse di popoli che variamente caratterizzano i loro eventi politici. Elvezio diceva: In Spagna si domanda di un individuo se è Grande di prima classe, in Allemagna se può entrare nei Capitoli, in Francia se è ben ricevuto a Corte, in Inghilterra che uomo è. Forse l'Inglese non si appaga di domandare che uomo è, ed aggiunge: che cosa guadagna. Anche il concetto del Francese ha d'uopo d'essere esteso: la raccomandazione di una persona è ivi di essere adoratore del sovrano momentaneo, sia desso popolo o re, epperò demagogo o cortigiano (2). L'aureola del Francese tutta consiste nella supremazia sociale, mentre proclama in tutti i toni l'eguaglianza, supremazia per omaggio al capo dello Stato o in ossequenza alla turba, a seconda della prevalenza dell'uno o dell'altra. Come è più facile oggidì trarre dal popolo le elevazioni proprie ed altrui, che non dalle monarchie rese meno brillanti di quello splendore che abbaglia, così il Francese tende con intensità all'omaggio popolare, e il suo istinto cosmopolita lo accieca a credere di poter infondere nel mondo intero gli stessi suoi pensamenti: i suoi concetti, appunto per poter essere universali, cessata l'utopia di una monarchia universale, non possono non fermarsi alla repubblica universale. L'Inglese invece è fiero delle sue istituzioni più che il Francese, ma non tanto idolatra da averne lo spirito di proselitismo anzi geloso che altri copi i suoi istituti; è noto che Canning cadde perchè voleva far penetrare negli altri paesi il concetto del regime inglese: Lord Palmerston ebbe pure questo generoso con-

et de l'industrie. Les Français adorent avant tout le bruit et le tapage. Pour eux une émeute dans le rues, une insurrection aux portes d'un palais, une révolution est un drame joué gratis en plein air... (Groiseilliez, *Hist. de la chûte de Louis Philippe*, p. 14).

(1) Ferrand, *Théorie des révolutions;* Kock, *Tableau des révolutions.*

(2) « L'Angleterre admet des privilèges, la France n'admet que des droits; là est essentiellement la différence entre la monarchie et la république », Victor Hugo, *Actes et paroles depuis l'exil*, p. 117. Troppo a lungo ci porterebbe dimostrare gli errori delle due sentenze, specie della seconda.

cetto, ma lo palliò sotto velo di libertà costituzionale generica e volle sempre stabilire linee di distacco fra le nuove forme del continente e l'inglese.

Diceva assai bene un articolo della « Quarterly Review » (1) che, « the Englishman is a political, the Frenchman a sociable animal ». Havvi invero profonda verità in questa sentenziosa distinzione più di quanto possa immediatamente sembrare. L'animale politico è più inchinevole che il sociale a mantenere e migliorare una condizione di cose peculiare al suo sito di origine ed alle sue condizioni, e diviene pratico attuatore delle proprie idee a forza di limitare in siffatto modò la sfera della sua speculazione e dei suoi tentativi; l'animale sociale è più cosmopolita. Il suo istinto lo conduce alla benevola ambizione di estendere il proprio desiderio di miglioramenti sociali alle più lontane contrade, onde non riesce così fortunato in pratica nel formulare una buona costituzione governativa per il suo Stato originario come l'animale esclusivamente politico, e per altro lato semina negli altri Stati idee di cangiamenti delle forme politiche per applicare le costituzioni teoretiche.

Prévost-Paradol dice infatti che il Francese ha due concetti precipui, il predominio o sembiante di predominio in Europa e la passione di stabilire il paradiso sulla terra cominciando dalla rigenerazione sociale della Francia. L'Inghilterra presenta un numero infinito di oggetti diversissimi che sono ognuno la manifestazione d'un tratto importante del carattere nazionale. I costumi, le leggi, le necessità politiche, le idee, gli interessi, i gusti si urtano in innumerevoli contraddizioni, da cui s'eleva, per aleggiare sopra di esse e tutte dominarle, quella forte e libera unità che è la vita di un popolo. La *loyalty* è perenne e prende forme meravigliose: uomini fieri ed alteri, la cui indipendenza di fronte alla corona fu mille volte provata, che possedono contee intere e i cui redditi sono tali che la lista civile fa rimpetto ad essi una figura meschina, non s'accostano alla Corona che in una posizione umilissima, la quale s'assomiglia all'adorazione. Si comprende come una monarchia, salvo quella di Napoleone, non possa più aver base solida nel terreno francese, attesochè nè si presti alle declamazioni vaporose ed ascetiche del carattere del popolo, nè presenti quel trascendentalismo di concetti che i Tedeschi lasciano volontieri ai Francesi nella politica, tenendolo per sè nella filosofia e nella storia.

Dal ceppo Inglese due stirpi diverse emanano, che la diversità dei climi e delle condizioni sociali e, più che tutto, la divergenza dei caratteri, diversamente formulò. Ed è notevole la praticità dello ingegno inglese che, sorte nel suo seno discrepanze serie d'opinione, non lotta e non fa guerra intestina, ma si scinde a seconda del proprio pensiero fondando due nazio-

(1) « Quarterly Review », *England and her institutions*, 1866, vol. II, p. 537.

nalità di tradizioni conformi ma di intelligenze differenti. Orbene « ces deux grands États donnent de nos jours au monde le spectacle d'un fait nouveau dans le monde, le gouvernement libre établi et ses conditions accomplies sous des formes et par des institutions profondément différentes. Toutes les libertés existent et se déploient avec une égale énergie dans l'un et dans l'autre de ces deux pays. Dans l'un elles ont entouré le berceau et elles défendent la vie de la république; dans l'autre elles sont nées et elles prospèrent sous l'égide de la monarchie » (1).

Se dalla stessa origine due forme si deducono così intrinsecamente diverse, come pretendere di dar norme universali di forma governativa? Il pensiero libero e spaziante in un aere novellamente abitato, vergine di ricordi e di lotte, si libra sopra il livello comune della mente umana e, fondandosi su di una fratellanza universale, si conforma a repubblica onesta e sincera senza sottintesi e senza pretendenti. Scevra di durevoli distinzioni sociali, salvo quella della ricchezza, la quale pure, come rapidamente si forma, rapidamente si discioglie, producendo vera e successiva altalena, questa fratellanza si manifesta nella comunione dei ricchi coi poveri, privi quelli di orgoglio, di invidia e di rabbia i secondi. Il concetto che prevale al di là dell'Atlantico intorno alla superbia dei popoli continentali, imprime agli abitatori del nuovo mondo un'apparenza di sprezzante orgoglio quando visitano le nostre regioni: indipendenti e fieri della propria indipendenza temono che la vantata burbanza europea li umilii. Non appena però questa fratellanza comune e, più ancora, l'onestà e sincerità dei primi coloni andò svanendo — e va tutto dì più — si avvertì sempre progressivamente il vuoto della forma di governo, e dal cozzo inesorabile di partiti disonesti, dalla mancanza di giustizia sociale, dalla deficienza di controllo reciproco e di stabilità nell'amministrazione, molti, fra gli altri il Jannet, predicono all'America prima l'anarchia e poi la dittatura, se non si converte rapidamente alla monarchia.

D'altro lato, non saprei con qual ragione, parecchi confidano o temono in una prossima Repubblica Inglese, quasichè questa potesse e sapesse concedere ai cittadini nuove libertà o meglio tutelare le esistenti, e quasichè i mali lamentati negli Stati Uniti non si riprodurrebbero con maggior forza e con esito più deplorevole per le istituzioni vecchie dell'Inghilterra, ove non fossero tenute in freno dalla prima ed antichissima di queste istituzioni, la monarchia, e dalla inseparabile aristocrazia (2). Non disconosco certamente i pericoli che suscitano tali pre-

(1) GUIZOT, *Mémoires*, VIII, 3.
(2) Sull'aristocrazia inglese v. un articolo di W. E. H. LECKY, *The English Aristocracy* nella « North Am. Rev. », 1878, vol. I, pp. 62-77.
È notevole osservazione dello STERNE: « It is not curious that the means,

dizioni medesime, perocchè nulla v'ha di peggiore, di più atto a condurre ad un funesto risultato che il continuo predicarlo; si tenga d'occhio per altro che la riuscita di una repubblica in Inghilterra può trarre esempio dalla repubblica del 1648, poco in realtà incoraggiante; e che una monarchia negli Stati Uniti presupporrebbe il regime monarchico nei singoli Stati e non sarebbe atta a tenere in freno nè queste sottoposte monarchie, nè i partiti, nè sè stesso: la tirannia è a pochi passi. Io non so leggere tant'oltre nell'avvenire, nè sono come quegli che

> Multa modis simulacra videt volitantia miris
> Et varias audet voces, fruiturque deorum
> Colloquio.

Attendendo che il futuro giustifichi o derida le previsioni avanzate, vedo la Monarchia inglese e la Repubblica americana sormontare le prove più dure, e risorgere sempre a vita novellamente fresca, virtù prima delle loro connaturate istituzioni.

Lasciamo i nostri fratelli d'oltre Atlantico e dal confronto di Francia ed Inghilterra vediamo di trarre qualche utile ammaestramento. A che spingere lo sguardo alle nazioni prive di libertà e di giusti concetti di governo? Forse, il carattere loro così richiede; forse, alla mano del destino e della Provvidenza si unisce troppo spesso la spinta dell'uomo prepotente.

L'Inghilterra ha in sè medesima qualche cosa che la distingue dagli altri paesi,

> And leaves the world no copy.

Serve tuttavia mirabilmente di paragone perchè tutte le forme costituzionali del continente furono su di essa calcate. Il conte di Ficquelmont (1) voleva dimostrare che l'Inghilterra, facendo introdurre negli altri paesi le libertà costituzionali, perdette molto di influenza; prima si presentava come la

which Americans have of reaching their legislative Bodies after they are convened and compelling them to do their bidding, is not in advance of the methods of influencing legislation adopted by the subjects of the so-called « effete monarchies » of Europe, when they desire to protest against or to forward a measure that may be before the council chamber or legislative body advisory to the king? ..... Viewed from the stand-point of constitutional history the people and the government are one, but institutionally a very great antagonism exists between governed and governors « (Simon Sterne, *Crude method of legislation* « North Am. Rev. », 1883, vol. II, p. 160). Il servizio che in Inghilterra rende la *loyalty* verso la Corona, è attuato negli Americani dall'amore vivissimo per la loro costituzione: fu questo sentimento che nel 1860, quando la maggior parte degli uomini politici avrebbe lasciato stabilire la nuova Confederazione, si manifestò nelle popolazioni del Nord per mantenere la costituzione: con che riesce evidente il danno delle frequenti revisioni della costituzione, le quali abrogando il concetto che questa rappresenti il vero stato sociale, ne diminuiscono il rispetto.

(1) Ficquelmont, *Pensées morales et politiques.*

sola libera tribuna; elevandone un'altra ha perduto la potenza che le conferiva la propria, attesochè la parola scemi di peso, quando tutti parlano ad una volta. Gli occhi del pubblico stanno tuttavia rivolti ancora di frequente alla tribuna inglese, ove i misteri diplomatici vengono prima che altrove svelati: il timore che lo stesso seguisse nella sua patria retriva dirigeva le parole del Conte di Metternich. Se ha perduto di singolarità, la tribuna inglese ha guadagnato nel poter dimostrare col vantaggio del confronto la propria superiorità; e come il parallelo delle libertà e le discussioni interne fanno progredire una nazione, così il dibattito delle varie tribune dimostra il progresso della vecchia Europa.

L'Inghilterra giammai si mostrò tenera di imporre alle altre nazioni le sue forme politiche: lord Castlereagh ci insegna la politica costantemente seguìta dall'Inghilterra verso le istituzioni francesi, condotte al costituzionalismo più dal *tiranno* Alessandro che dalla *libera* sorella d'oltre Manica: è nota pure la condotta di questa verso la Grecia. Il 27 giugno 1815 il Duca d'Otranto scriveva al Wellington: « tous les regards en France sont fixés sur la Constitution d'Angleterre »: nè l'Inghilterra li eccitava a questo amore. Forse in ciò l'Inghilterra non è spinta da nudo egoismo: non ignorando di essere

A land of settled government
A land of just and old renown,
Where freedom broad and slowly down
From precedent to precedent,

crede un po' orgogliosamente che solo il suo carattere sia atto a quelle mirabili forme governative; forse teme vederne dall'un canto rovinato il prestigio dal malo esito in altri paesi, dall'altro soffocati i germi di libertà in questi per una cattiva applicazione del sistema. E questo ci induce a credere l'osservazione che l'Inghilterra non è avara delle sue istituzioni e dei suoi consigli verso le colonie, che presume avere lo stesso suo carattere e i medesimi intendimenti, ed esse — se mai fosse d'uopo di maggior prova il libro del Todd, *On Parliamentary Government in the British Colonies* lo confermerebbe — adattandole certamente alle mutate condizioni ne trassero i migliori risultati. Onde a ragione il Lieber (1): « Poche cose, dichiara, in tutta la storia mi sembrano più sorprendenti e, se analizzate, più istruttive che il fatto della cura della Gran Brettagna, monarchica di titolo ed aristocratica in molti punti, di piantare la libertà ovunque spedisca colonie, e diventare così la grande madre di repubbliche; mentre la Francia, con tutte le sue tendenze democratiche, la sua passione dell'eguaglianza e le ripetute proclamazioni repubblicane, non si è mai acco-

(1) LIEBER, Op. cit. (trad. italiana), p. 241.

stata ad una repubblica più che sottoponendosi ad una dinastia: le sue colonie sono, politicamente parlando, possedimenti infruttuosi ».

La Francia ossequente a tutte le idee autoritarie, desiderosa di estendere ovunque le sue idee anche più minute, tiene le proprie colonie nella più stretta dipendenza per impedire in loro un movimento diverso dal proprio. A lord Brougham si attribuisce la frase: « La Francia sarà monarchia o repubblica, ma non sarà mai libera » e un viaggiatore inglese esclamava esservi in Francia la libertà dell'immoralità, essendo dal Governo francese tollerato tutto ciò che i costumi inglesi riprovano (1). Più che al Governo, il quale fece e fa quasi sempre ogni sforzo per rimediarvi, devesi tutto attribuire al carattere del popolo entusiasta per quanto si presenta come affascinante.

La stessa sovrapotenza che la riforma religiosa avrebbe dato in Inghilterra ai Re, concedendo loro doppia autorità, politica e religiosa, aveva reso necessario limitare questa forza. Ond'è che il movimento costituzionale regolarizzato in Inghilterra per condizioni ad essa particolari, anteriori allo sviluppo che questa forma di governo vi ha preso, non ha trovato in Francia elementi consimili: il movimento diventò agitazione senza regola. L'opposizione, anche qui proclamata legale, vi divenne faziosa: il popolo ognora chiamato a prender parte attiva alla lotta diede al Governo le scosse che deve produrre il movimento d'una simile massa non regolata. La Chiesa Anglicana s'era collegata al trono perchè v'era similitudine di origine e conformità di dottrina religiosa: l'aristocrazia lo sosteneva perchè aveva avuto occasione di usurpare a proprio profitto buona parte dell'autorità regia. Invece la Chiesa Cattolica in Francia fu contraria ai migliori Governi: l'aristocrazia non aveva che reminiscenze isolate, le quali non si manifestavano se non sotto forma di pretese che le altre classi non volevano ammettere.

In Inghilterra il moto è collocato nel Parlamento, il contrappeso nel popolo: in Francia avviene precisamente l'inverso, tantochè il popolo è tutto e comanda alle autorità costituite; quanto danno ciò produca si comprenderà, quando si ritenga la osservazione del Rosmini, il quale reputava primo danno delle costituzioni politiche a tipo francese, che « esse producono in tutti i cittadini una smodata ambizione di ascendere a gradi sempre maggiori nella società » (2). Le differenze tra Francia ed Inghilterra, quelle specialmente relative alla religione e all'aristocrazia, si erigono ad obbiezioni contro l'istituzione del regime parlamentare in Francia. Si voglia ammettere che i paesi protestanti siano più adatti al *self-government* o che invece, perchè

(1) Golovine, *France et Angleterre*, p. 19.
(2) Rosmini, *Costituzione secondo la giustizia*, Milano 1848, p. 6.

più atti a libero regime, siano protestanti, l'influenza della religione è certo massima, subordinata però a tante altre che rendono la protestante Germania assai meno avanzata in libertà che le cattoliche Francia e Italia. Prima è l'influenza dell'aristocrazia, la quale in Inghilterra è conservatrice, come tale è la *gentry* e conservatore è *the money's interest*, cioè il commercio. La gerarchia e la centralizzazione, elementi fondamentali della Francia, sono uno spirito conservatore di tutt'altro genere, anzi retrivo. Bluntschli dice che i concetti primi della Monarchia costituzionale non sono affatto estranei ai Francesi, ma ripete la ragione di Cesare, che i Celti non possono sopportare nè la libertà nè la servitù ed amano l'avvicendarsi delle novità. La Monarchia costituzionale francese comincia con Re ricondotti dalle baionette straniere: l'aristocrazia vi costituisce un imbarazzo alla Costituzione, odiata com'è dal popolo che ricorre alle memorie della Rivoluzione e della gloria Napoleonica. Il popolo inglese non è il tipo di civiltà che si vanta talora, è brutale e incolto, la sua riverenza ai *detectives* disarmati proviene dal piombo che hanno in fondo alla loro mazza nera; ma tuttavia ama intensamente il proprio paese, è facile a riconoscere i suoi torti individuali, e, se il malfattore comune non è ivi migliore che altrove, il facinoroso politico è pronto a cessare le sue intraprese di fronte alla manifestata contraria volontà generale. La classe superiore, avvertendo la responsabilità che le incombeva, tentò rimediare ai propri difetti tanto estesi nei secoli XVII e XVIII, ritornò ai buoni costumi, seguendo l'esempio dato da Giorgio III nella sua vita domestica, riprese le sane tradizioni della famiglia Anglo-Sassone: se Jefferson diceva il senso morale crescere nell'uomo come le sue gambe e le sue braccia, pare invece che primo coefficiente della vita morale siano le tradizioni. Attaccata alle sue possessioni rurali, offerse il modello del buon ordine nella vita privata e della devozione alla patria nella pubblica: la religione la sostenne attraverso a queste trasformazioni. Quest'epoca fu iniziata col concorso di un letterato, Samuele Johnson, e di un uomo di Stato, Edmondo Burke.

Dell'Italia, in questo riguardo, non giova discorrere: occorrerebbe dir troppo, e il poco sarebbe derisione: appaghiamoci di ricordare l'opinione di persona assai dotta in queste disquisizioni, da poco rapita alla scienza ed alla patria, il consigliere Bluntschli: oggi l'Italia è fermamente monarchico-costituzionale, e il partito repubblicano stesso, ad esempio di Garibaldi, si appaga per il momento di questa forma » (1). E così sia. L'Italiano non ama per natura sua affrontare gladiatoriamente l'ostacolo, o combattere questo problema contro cui la forza non sempre può prevalere: l'Italiano, quando vede l'ostacolo, lo combatte soltanto in quanto è strettamente necessario.

(1) Bluntschli, *Teoria generale dello Stato*, p. 354.

CAPITOLO VII.

LA POTESTÀ REGIA E LE SUE LIMITAZIONI

Repubblica e Monarchia formarono fin qui per noi termine di paragone, quantunque oggi vada prevalendo un diverso concetto di distinzione delle forme di Governo, secondo che la sovranità è fuori della nazione od insita in essa, esercitata direttamente o per rappresentanza: il solo Passy forse, e pochi altri con lui, cercarono di dare fondamento storico e base scientifica alla divisione popolare delle forme di Governo in repubbliche e monarchie trascurando però, di fronte alla importanza di un capo ereditario od elettivo, le differenze ben maggiori che esistono tra le diverse specie di monarchia o di repubblica. Dovendo infatti tenere assai conto del potere effettivo che nell'una o nell'altra eserciti rispettivamente il Presidente ed il Re, potremmo vedere parecchie che di monarchia il solo nome mantengono; ma adempieranno desse agli uffici che sin qui illustrammo? « Lorsqu'une monarchie se transforme peu à peu en république, le pouvoir exécutif y conserve des titres, des honneurs, des respects et même de l'argent longtemps après qu'il y a perdu la réalité de la puissance » (1).

Se pertanto siamo convinti della bontà, almeno relativa, del regime monarchico, non lasciamolo degenerare senza tenerne d'occhio le forme tipiche essenziali. La stessa frase *potere esecutivo* in scarsa misura vale ad indicare l'importanza della funzione regia, non sembrando più il governo se non un gendarme, mentre ha l'alta missione di guidare politicamente la nazione, egli che cerca il bene e l'utile da tutte le parti, che comanda come la testa alle membra, che esige le forze vive delle più grandi intelligenze: non a torto il Bluntschli vorrebbe sostituirvi il titolo di *potere di governo*. Solo quando abbia una potestà distinta dagli eletti della nazione, e non come puro agente indispensabile delle leggi da questi sovranamente votate, solo allora potrà dirsi un *potere*. Ben a torto parecchi, che vogliono passare per monarchici di convinzione, credono non sia alcun male lasciar sminuire la potestà regia, affidando agli eletti stessi del popolo la cura di rialzarla: ammessa possibile questa ipotesi e che la Camera si mostrasse tanto disinteressata da sollevare un potere in qualche modo rivale, si crede che la forza, tutta d'opinione, del Re possa parallelamente rinvigorirsi? Il Delolme diceva essere la monarchia inglese un vascello bene equipaggiato, ma a cui il Parlamento può ritirar l'acqua a suo piacimento. Abbassata una volta, l'autorità

(1) Tocqueville, *La Democrazia in America*, « Bibl. di Scienze pol. », Vol. I.

regia non si rialzerà che in forza di rivoluzioni e di tempestosi commovimenti, ai quali ogni animo saggio e previdente deve pensare siccome ad eccezioni, che si accettano quali necessità, non come fatti da affrettarsi colla fantasia del desiderio. Tra poteri paralleli la forza non si trasmette; essa resta tutta intera in chi la dà, distrugge chi la riceve. I governi non hanno mai se non la forza che possedono in sè stessi.

Sir James Fitzjames Stephen dichiarava che l'effetto del sistema parlamentare è stato di privare il Re di ogni potere reale e, introducendo finzioni e creando uffici senza rapporto, convertire il governo esecutivo in un aggregato di istituzioni isolate, prive di centro comune, di chiaro e ben definito organamento e senza capi permanenti (1). Non credo che il sistema parlamentare sia tanto colpevole come il citato statista vorrebbe far supporre; dipende quasi tutto dall'uso invalso di ritenere il Re quale una superfetazione, uso che lo Stephen stesso legittima cessando di considerare il Re quale capo permanente che valga di centro comune fra le varie parti della costituzione.

Questo sistema parlamentare ha oramai avuto tutti i gradi di lode e di biasimo e, come al primo comparire lo si inaugurò quale la miglior forma di governo, così dappoi lo si venne deprezzando quasi una finzione priva di realtà efficace, quasi parvenza senza sostanza, regime corruttore senza elevazione, scevro dei pregi di un vero capo potente senza i vantaggi della volontà diretta popolare. Gli è che tutte le cose del mondo e tutti i regimi politici procedono per gradazioni, onde le medesime istituzioni sopravissute dal secolo passato devono diversamente applicarsi. Quando con Giorgio III si trovava un Re fiero di sua volontà e disposto a farla trionfare rimpetto ad un popolo non ancora completamente conscio di sua potestà e forza, si comprende come si inneggiasse ad un regime parlamentare che diminuisse la soverchianza del primo ed aprisse nuovi orizzonti all'esplicarsi del secondo. Quando invece, come ai tempi nostri, il Parlamento medesimo si trova impacciato nella sua funzione, riconosce nel popolo politicamente parlando estesa al massimo la potenzialità sua, eppure deve farsene il paladino, nè si sente la forza e la vigoria di mostrarsene invece la guida ed il freno, si avverte facilmente come questa falsa posizione lo augustii e lo privi della libertà d'azione e di pensiero. Posizione netta: non è il suffragio ampliato che produce i mali che si lamentano, non è un'accre-

(1) « Facts known to all the world strongly suggest that the effect of the Parliamentary system upon the executive government of the country has been to deprive the king of the all real power and, by the introduction of fictions and the creation of the unconnected offices, to convert the executive government into an aggregate of isolated institutions, having no common centre, no clear and well-defined constitution or connection with each other and no permanent heads ». « Contemporary Review », 1879 gennaio, p. 54.

sciuta corruzione od uno sminuito grado di intelligenza generale, ma invece la coesistenza di due potestà che sono entrambe prive del valore proprio intero. La Camera dei rappresentanti non è costituita a rappresentare tutto il popolo; il Re non è il vero capo ed il vero centro comune, la vera concretazione del pensiero nazionale quale la sua essenza porterebbe. Lasciamoli rivali questi poteri, con uno scopo unico: la rivalità importa lotta, alla lotta consegue la forza, la forza richiede la connessione e il raggruppamento di tutte le gradazioni; la rivalità e la lotta importano la vita.

E si comprende come, divenuti inutili e talvolta dannosi i talenti nelle Assemblee, che se ne lasciano dominare senza pensiero, siasi venuto vieppiù innestando la convinzione che le qualità personali del Re fossero assolutamente inefficaci ad utile risultato, riescendo a negare qualsiasi ingerenza di esso nell'Amministrazione dello Stato, con che si legittimerebbe il partito radicale il quale nel suo programma di Francoforte nel 1848 diceva essere la monarchia costituzionale una sinecura, un cappello senza testa. E, se Hegel (1) coi suoi sistemi di idealità assoluta giungeva a stabilire non avere il Re altro ufficio che di dire *sì* e mettere i punti sugli *i*; un altro filosofo tedesco, più pratico assai dell'Hegel, quantunque padre dell'*idealismo trascendentale*, diceva con un'acuta punta d'ironia « il più vuoto dei cervelli sarebbe adunque l'ideale del genere » (2). Vengo dunque a ripetere quanto già dissi altrove (3) intorno all'inesattezza della formola — *le Roi règne et ne gouverne pas* — la quale, se ha qualche significato, lo ritiene in quanto si riferisce al Re fuori del Consiglio, non, come il Thiers intendeva, al Re in consiglio dei ministri. Forse lo stesso Thiers prestò fede alla sua formola, nel momento soltanto in cui la esponeva, certamente eccezionale per un evidente intervento personale del Re, che negava la dovuta soddisfazione alla volontà della maggioranza. O che sarebbe piaciuto in realtà al Thiers un Re d'Yvetot (4)? Avviene di queste formole come di tutte le cose assolute nel mondo le quali, appunto perchè esistenti nel mondo delle cose relative, non possono essere assolute. Utile a imporre

(1) HEGEL, *Rechtphilos.*, p. 380.
(2) FICHTE, *Beitrag zur Staatslehre*, p. 380.
(3) MONTALCINI, *Condiz politica e giuridica del Re*, pp. 38-39.
(4) *Canzone* scritta da BÉRANGER nel 1813:

Il était un Roi d'Yvetot
Peu connu dans l'histoire,
Se levant tard, se couchant tôt
Dormant fort bien, sans gloire
. . . .
Il faisait ses quatre repas
Dans son palais de chaume,
Et sur un âne pas à pas
Parcourait son royaume.

freno ad un Re che voglia sgovernare, riesce sconveniente per quello che, disposto a godere inertemente la sua posizione, ha d'uopo di stimoli anzichè di ritegni. La politica è la legge dell'opportunità. Lo stesso Thiers diceva nel 1829 nel « National »: « le Roi règne et le pays se gouverne », soggiungendo: « régner est quelque chose de fort élevée, de fort difficile à faire entendre à certains Princes, mais que les Rois anglais entendent à merveille » (1). Niuno mai credette che i Re inglesi siano inerti, e uno statista inglese starebbe ben lungi da una tale affermazione: è vero che il paese si governa, il che non distrugge l'azione del Re diretta a far trionfare nel governo dello Stato la volontà vera ed illuminata del Paese: ecco l'azione costante e legittima del Re, non amministratore (2), non reggitore, ma custode della sovrana volontà nazionale che in lui si concreta.

In questo medesimo aspetto può accettarsi l'espressione del Dicey (3) che la democrazia inglese regna e non governa. Egli trae questo concetto dalla osservazione dei 27 milioni di persone prive del diritto elettorale: o è tuttavia democrazia o, se non è, non regna come non governa; il vocabolo, secondo lui, avrebbe forza, non la cosa. Esatto solamente sarebbe il suo concetto, ove si volesse significare la democrazia influente nella direzione generale, sorvegliatrice della moralità dell'amministrazione, quantunque non direttamente reggitrice. Allo stesso modo la massima: il Re regna e non governa, promette più che non possa ottenere; e, come troppo sovente la si esercita e maneggia contro il Gabinetto esistente, non si osserva che dessa ha una portata ben maggiore di quanto si pensi e di quanto non abbia ragione di conseguire: in modo siffatto si trascina la monarchia nell'arena nel momento stesso in cui sembrasi volerla assolutamente scartare. Così accadde nel 1846 in Francia, allorquando la Camera, volendo imporre questa massima a Guizot, veniva indirettamente a censurare Luigi Filippo. L'influenza non è governo, diceva Washington e nell'ordine politico aveva

Joyeux, simple et croyant le bien,
Pour toute garde il n'avait rien
qu'un chien.
Il n'agrandit point ses Etats,
Fut un voisin commode,
Et modèle des potentats
Prit le plaisir pour code.
Ce n'est que quand il expira
Que le peuple qui l'enterra
Pleura.

(1) DUVERGIER D'HAURANNE, *Hist. du gouv. parl.*, X, p. 397.

(2) LAFERRIÈRE, *Le Roi règne et n'administre pas.* — « Le souverain doit gouverner les intérêts et ne pas les administrer ». FICQUELMONT, *Pensées morales et politiques*, p. 190.

(3) DICEY, *Some aspects of democracy in England*, « North Am. Rev. » 1883 vol. III, p. 317.

ragione: l'influenza non vi può bastare, occorre l'azione diretta e prontamente efficace. Diversamente avviene nell'ordine intellettuale: quando si tratta degli spiriti, è sopratutto coll'influenza che il Governo deve esercitarsi.

Sono quelle certe frasi, non mi stanco di ripeterlo, che non hanno in sè valore assoluto. Leone Zamoiski dirigeva a Sigismondo III d'Austria queste parole: *Sumus electores regum, destructores tyrannum, regna sed non impera* (1). Le lotte di supremazia fra i grandi e la Corona ne dànno efficace spiegazione. Potevasi dire altrettanto a Carlo X, il quale salito al trono col nome di *Charles le bien-aimé*, perchè aveva abolito la antipatica censura, meritò di scenderne ignominiosamente per il predominio che voleva mantenere sulla volontà nazionale da lui sottomessa alla reazione ed al clericalismo (2). Luigi XVIII, il meno onesto dei tre fratelli, fu il solo a morire sul trono perchè seppe mantenere quella formale soggezione alla legge del maggior numero, senza la quale il Re costituzionale si tramuterebbe in assoluto (3). Onde si scorge il torto della condotta di Luigi Filippo, il quale, se è rispettato da tutti i biografi, persino dal terribile bonapartista Cassagnac, non lascia disconoscere i demeriti sommi di che si circondò durante il suo regno, volendo di suo regolare o almeno dirigere per sommi capi tutta l'amministrazione: la riforma elettorale così ostinatamente negata fu solo una delle cause prossime della caduta di Luigi Filippo, i cui motori remoti furono la corruzione del sistema parlamentare dall'un lato e l'inceppamento frapposto dal Re all'esplicazione delle volontà dei ministri dall'altro. Argutamente l'imperatore Nicola diceva essere Guizot e Thiers l'uno il braccio destro, l'altro il braccio sinistro del Re, il quale finì per servirsi soltanto del destro, o, più esattanente, il Re finì per servirsi solo dello strumento che si lasciava meglio dirigere dalla volontà sua direttrice.

Luigi Filippo non tendeva in alcun modo a darci una contraffazione del tipo dei despoti e dei tiranni; ambiva realmente la gloria di essere una delle più vive intelligenze del suo secolo e di elevare per il suo impulso personale lo spirito della generazione contemporanea sino alla coscienza e

(1) Ficquelmont, *Pensées morales et politiques*, p. 190.

(2) In una lettera del 4 dicembre 1829 a suo fratello, Lord Palmerston già ne divinava la sorte e dichiarando Carlo X « assez fou pour affronter la tempête du sentiment national » diceva che « le résultat serait probablement le changement de nom de l'habitant des Tuileries, on inviterait le Duc d'Orléans à quitter le Palais Royal et à traverser la rue: tout autre changement est hors de question» (Langel, *Lord Palmerston et Lord Russell*, p. 22).

(3) È esatto quanto dice il Broglie: «Qu'il hérite le trône, ou qu'il y monte de son propre chef, le Roi règne et gouverne... il gouverne en ce sens que rien dans l'État ne se fait que de son aveu». Sì certamente, ma la sanzione deve concedersi a tutte quelle misure che la voce pubblica concordemente domandi; custode com'è, della legittima espressione della volontà popolare, non può contravvenirvi (*Vues sur le gouv. de France*, p. 274).

pratica effettiva del governo rappresentativo. Nè comprendeva come questo impulso avrebbe potuto cercare di infonderlo nei ministri perchè questi, a loro volta, se ne facessero campioni, non alle maggioranze, le quali diedero prova di poco buona ispirazione prestando mano alla coalizione del 1839 e al governo della *pensée immuable* degli anni posteriori. Il vero ministro di Luigi Filippo fu Casimir Périer, rapito alle glorie parlamentari ed ai dispiaceri delle lotte politiche dal suo animo baldo e caritatevole. Se esercitò un potere più forte e vigoroso di quello che il Re avrebbe desiderato, il suo carattere gli avrebbe impedito ogni usurpazione sull'autorità regia, ma l'avrebbe rinforzata nell'opinione popolare ed avrebbe posto limite alle discussioni nocive. Ei prese grande cura di far adunare il Consiglio dei ministri presso di sè, lungi dalla presenza del Re e fece annunziare tal fatto parecchie volte nel « Moniteur », affinchè il popolo conoscesse di aver a trattare con un vero Re costituzionale. Essendosi agli inizii di questo regime *verità*, era forse necessario mostrare al paese il disinteresse del Re, ma era esagerato farne scorgere l'inerzia. Se è conveniente che il Re non intervenga alle sedute dei ministri tanto sovente da impedirne ogni libertà di ragionamento, è utile però che vi abbia partecipazione ogni qualvolta si tratti di misure di interesse generale, nelle quali la volontà discorde dei ministri abbia d'uopo d'una volontà unificatrice, o i pareri concordi dei ministri abbiano mestieri di un temperamento per farli procedere al passo dell'opinione parlamentare, o meglio, popolare (1). È ormai nota e pubblica l'azione efficace dal senno e dall'esperienza della regina Vittoria esercitata nel 1856, allorquando il gabinetto tentennante e dubbioso fra i discordi pareri sulla condotta della guerra di Crimea fu tratto a saggia e popolare deliberazione dall'intervento diretto della Regina Vittoria. Il Barone Stockmar, il fido amico e consigliere di Leopoldo di Coburgo e di Alberto Principe Consorte, resosi antipatico a molti inglesi per le sue tendenze tedesche, voleva che la Regina presiedesse ad ogni adunanza del gabinetto, allo scopo di far prevalere i suoi intendimenti (2).

(1) Scrivendo di un libro di ROEDERER del 1835, *Adresse d'un constitutionnel aux constitutionnels*, « L'Edinb. Rev. », anno 1836 gennaio, p. 217, osservava su Luigi Filippo: « We do not see how so very constant and systematic, so daily and hourly an interference with every detail of office can be consistent with either the conduct of much business or with the responsibility of the ministers, or with unrestrained discussion of the ministerial measures. It is another bad effect, greatly to be regarded by the monarch himself above all other parties. If his servants are always in their councils to be under the restraint of his majesty's presence, it will be impossible to prevent them from meeting privately, and this will give umbrage as a caballing..... and this will produce every kind of intrigue ».

(2) Voleva cioè che la Regina « should preside at every meeting of the cabinet; she has a right of to take part in the initiation and the making of the Government measures, to form an independent judgment in all matters, and to do his best to make his views prevail ».

Guizot, nella prefazione alle *Mélanges politiques et historiques*, narra un fatto atto a dimostrare come Périer medesimo avvertisse talora la sua tendenza troppo assoluta rimpetto alla volontà del Re. Allorquando alla fine del 1831, ammalato il generale Sebastiani, egli reggeva l'*interim* degli esteri, volle nominare ambasciatore in Spagna il conte di Rayneval al posto del conte d'Harcourt e stese il decreto relativo incaricando il sig. Haubersaert, capo gabinetto, di recarsi dal Re a farlo firmare. Avendo il Re risposto che nulla erasi concordato su tale argomento tra lui ed il ministro, il signor Haubersaert volle ritirare il proposto decreto: il Re insistette tuttavia a firmarlo, pregandolo però di dire al Périer di non mandarlo al « Moniteur » prima d'aver parlato con lui. Périer era a letto quando Haubersaert ritornò da palazzo; svegliato di cattivo umore, rispose: « que le Roi me laisse tranquille, envoyez l'ordonnance au Moniteur »; ma sulle rimostranze del capo gabinetto, Périer cedette, comprendendo che nella monarchia costituzionale la persona del Re è una forza su cui si deve fare a fidanza, sapendo ad un tempo resistervi. Il ministro parlamentare riconosceva dunque il proprio torto e cedeva.

Cessato questo freno per la immatura sua morte, non sempre il Re fu cosciente dell'esagerazione delle proprie pretese. Se torna inopportuno andar rammentando cotesti casi speciali, non sarà tuttavia inutile riassumere la discussione, cui diede luogo la sua condotta, il 29 maggio 1846, alla Camera dei Deputati: pessimo risultato questo, che sottoponeva a sindacato la volontà irresponsabile del sovrano. In tale dibattito, Guizot esponeva fallo gravissimo essere l'annullamento della potestà regia, e sosteneva che non il ministro cedeva al Re, ma entrambi procedevano in mirabile concordia ed armonia. Forse il torto di Luigi Filippo fu soltanto quello di troppo parlare, avendo su tutti gli argomenti una sovrabbondanza di idee e di impressioni che non si prendeva cura di trattenere, senza tener conto che tutte le sue parole erano pesate e, restringendo dall'un lato il libero apprezzamento dei ministri, vincolavano tutto il paese alle opinioni troppo famigliarmente espresse dal Re. Il desiderio di continuare la politica pacifica e conservatrice inaugurata d'accordo colle Camere e l'inesauribile fecondità, la vivacità, l'intemperanza stessa della sua conversazione, gli davano apparenze di ingerenza continua. Guizot era convinto che Re Leopoldo, infinitamente più riservato negli atti suoi e nel linguaggio, abbia esercitato nel governo interno ed estero del Belgio influenza personale assai più ampia che non Luigi Filippo in Francia. E forse fu vero: ma occorre sempre tener conto di quell'eccitabilità del sentimento popolare che tutti debbono conoscere e non secondare, dell'autorità anche formale esercitata dalle masse, la quale non vuole essere annientata da un'altra autorità formale. Il governo personale è un espediente che ha la sua utilità in certi

momenti e temporariamente, come la dittatura di cui è un diminutivo; ma come sistema permanente di governo non è passibile di difesa, sia anche per motivo diverso da quello addotto dallo Chevalier (1), che più siano i principi malvagi che i buoni, ma specialmente perchè è la negazione del sistema parlamentare. Il governo rappresentativo è il sistema delle medie, la cui risultante è l'opinione generale concretata nel Re, ma a cui concorrono molteplici altre forze.

Aperte, ita ut res sese habet, narrato. La verità di questo memento Terenziano si scorge nella più lata sua applicazione, considerando la facilità con cui la mente umana si lascia trascinare ad inconsulte deliberazioni che peccano d'eccesso o di difetto. Non teniamo conto, e forse in altro luogo gioverebbe, delle opinioni che troppo elevano il concetto della potestà sovrana concretata nel Principe, imperocchè ad evidenza il numero di costoro è troppo esiguo e assai poco lascia dubbio di preponderanza futura. Badiamo invece a quella dottrina che fa oggidì del Re una superfetazione del regime parlamentare, lo tollera per consuetudine, direi, più che per convinzione, e ne congettura o ne spera, ne dubita o ne desidera la più o meno pronta sparizione. Se in realtà questa funzione potestativa fosse nulla o quasi, la vittoria sarebbe per essi incontestata, avvegnachè neppur sia lecita la presunzione di un potere stabilito per il puro vantaggio di una persona senza che si ripercuota o rifletta sulla massa. E, se il Re deve, secondo dice Bluntschli (2), vedere coi suoi occhi, ascoltare colle proprie orecchie, osservare le manifestazioni della vita pubblica, dare l'impulso, attivare o moderare il movimento nell'interesse comune, chi potrà ritenere nuda finzione, priva di realtà operante, questo frutto della evoluzione dei tempi più che i concetti personali? Il potere e l'attitudine di constatare l'esistenza e la modalità della maggioranza indica un ufficio per sè rilevantissimo. E la confusione dei partiti della Camera e la più estesa complicazione dei voti che in essa intervengono si aggiungono ad aumentare il valore di questa funzione, la quale trova la massima sua forza di fronte ai voti emessi dalla Camera per sorpresa o in numero inferiore al legale, benchè non constatato. Certamente il Re ha la facoltà, e se fosse caso potremmo riandarne molteplici esempi in Inghilterra e qualcuno anche in casa nostra, di conservare un ministero battuto dalla Camera in tali condizioni quando egli siasi fatto profondo il convincimento che la vera volontà della Camera o l'assenso del popolo siano sufficienti a raffermare l'autorità oscillante del ministero.

(1) Chevalier, *La Constitution d'Angleterre*, p. 69.
(2) Bluntschli, *Teoria generale dello Stato*, p. 372.

Più dubbia invero si presenterebbe la cosa, ove il ministero fosse sostenuto dalla Camera, e il Re stimasse utile rinviarlo perchè non sorretto dalla fiducia popolare. In linea teorica, un tale diritto appartiene certamente al Re, imperocchè i ministri sono ministri del Re; spetterebbe alla Camera la facoltà di obbligare con voti di sfiducia e, all'ultima ipotesi, colla negazione dei bilanci, il nuovo ministero a ritirarsi; ma sua funzione rimpetto all'autorità esecutiva essendo soltanto di controllo, non potrebbe, salvo nella condotta posteriore, porre ostacolo efficace. Di frequente assistemmo a crisi parziali avvenute durante le vacanze parlamentari — unico caso in cui l'opinione della Camera possa essere legittimamente dubbia — e la nostra storia ci presenta anche qualche crisi generale; casi incostituzionali, si gridò sempre, casi che giova desiderare meno frequenti, ma non contrari alla teorica del governo rappresentativo, che al Re affida la potestà esecutiva e perciò la nomina di chi lo concreta in sè. L'argomento corre assai diverso allorchè la Camera, con voto esplicito, abbia appoggiato un ministero ed il Re voglia opporsi a tale deliberazione e mutare indirizzo di gabinetto. È il caso di Giorgio III colla coalizione Fox-North. La nuda teoria, ripeto, non vi si oppone. Ma la teoria tiene conto assai delle esplicazioni storiche e si adatta a fornire anche argomenti per invalidare questa facoltà, la quale non è esclusa assolutamente nel Re, come non si esclude in lui nè in altri la facoltà generica di provvedere ai casi urgenti *necessitatis causa*. Bagehot, autorità in argomento, crede impossibile che un Re congedi un ministero quand'anche ritenga il paese di opinione opposta. Disquisizione assai elegante, invero, ricercare quante e quali volte ciò sia accaduto, ma troppo analitica ed a cui l'ingegno sintetico del Bagehot forse non s'adattava. A concedere tuttavia al Re mezzo di avvalorarsi nella sua decisione del voto popolare, presentava un metodo non ispregevole. Se i tre quinti dei collegi elettorali si concordassero a domandare la dissoluzione della Camera, il Re avrebbe il dovere, e riceverebbe per altra parte il diritto e la forza di addivenirvi. Non so, d'altronde, se i difetti dell'*iniziativa* dei Cantoni Svizzeri non si ripeterebbero pur qui, e se questo mezzo non toglierebbe al Re quel ragionevole apprezzamento delle circostanze che egli solo è in grado di fare; mentre i collegi elettorali farebbero già le elezioni in vista di un'elezione che dir non si potrebbe più un'elezione.

Con molta assennatezza il Prévost-Paradol, l'ingegno illustre perseguitato da Napoleone III, ammette due generi di dissoluzione del Parlamento: quella pronunziata da un gabinetto che ha perduto la maggioranza — caso però che riconosce nell'esecutivo una superiorità sul legislativo — e quella che chiama propriamente *regia*, pronunziata dal sovrano nella pienezza del suo potere e senza il concorso dei ministri, per chiamare la

nazione a confermare o distruggere la maggioranza di un ministero sospetto di non più rappresentare il sentimento generale (1).

L'esistenza di funzioni regie indipendenti affatto dall'intervento del ministro, ove non ammessa in diritto, dovrebbe accettarsi nel fatto — *in statemanship if not in law* — (2), se disconosciuta nella pratica parlamentare, dovrebbe tollerarsi nella pratica di Corte. Perciò non è vero che la distinzione fatta dallo Stein (3) fra potere di governo e potere personale del Re, indipendente da Camera e ministri, conduca all'assolutismo: senonchè la fonte è sospetta e con diffidenza si guarda pure l'acqua attintane. Traducendo il lavoro di Gneist sulla *Scienza dell'Amministrazione*, il senatore J. Artom vi espone in parecchie note la sua simpatia per un duplice Consiglio intorno al Re, il Consiglio dei ministri responsabile ed un Consiglio segreto irresponsabile, atto a rafforzare il Re nei casi in cui abbia d'uopo di pareri indipendenti dal ministero. Il Gneist non legittima neppure una nota che così fraintende le sue dottrine, essendo un tale concetto la negazione del regime costituzionale, mentre inaugurerebbe una nuova era di governi *Cabala*. Dimentica l'Artom che il Re può chiedere consigli e pareri a tutti gli uomini parlamentari a scelta, persino in Inghilterra, ove tuttavia questa facoltà è considerevolmente ristretta, e che un simile sistema, qual è da lui proposto, renderebbe il ministero responsabile non solo dei propri consigli ma anche della formazione del comitato segreto e dei pareri da esso dati al Re.

Nel punto istesso che si pubblicava a Parigi l'opuscolo-libello: *Il gran tradimento del conte di Mirabeau*, il tribuno francese, discutendosi all'As-

(1) « Per rimediare allo spirito di partito ed all'egoismo del Parlamento, il metodo più sicuro è di confidare il potere di sciogliere la Camera ad un'autorità che non sia per alcun legame attaccata al Parlamento e non ne dipenda. Il primo ministro, essendo nominato dal partito che forma la maggioranza, deve evidentemente sposarne i pregiudizi o almeno è obbligato a dire di parteciparli » (BAGEHOT, *English Constitution*, p. 329).

Sul diritto del Re di sciogliere la Camera, v. LA FARINA, *Storia documentata della rivol. Siciliana*, I, pp. 219, 20. — Il rappresentante Ferrara affermava lungamente ed eruditamente la necessità di conferire al Re il diritto di « gittare ai rappresentanti questa sfida nella quale chiama giudice il popolo ». L'on. Perez soggiungeva: « Io non vedo altra maniera di dare al popolo l'esercizio di parte della sua sovranità se non che facendolo giudice delle contese che possono sorgere fra il Re ed il Parlamento; nè puossi far giudice il popolo che dando al Re il diritto di sciogliere la Camera, al popolo quello di ricomporla cogli stessi uomini o con uomini nuovi ». D'Ondes-Reggio completava questa tesi dimostrando conseguenza del principio della sovranità popolare l'appello al popolo in caso di conflitto dei due poteri. Carnazza ed Interdonato parlarono in senso contrario. Infine in prima lettura tale facoltà fu votata, in seconda lettura, combattuta da Bertolami, Natoli, Bruno, Raffaele, Raele, ecc., venne respinta.

(2) « Westminster Review », 1872, vol. II, p. 15.

(3) « Verwaltungslehre », p. 215.

semblea sul veto regio, dichiarava in opposizione a Barnave: «Perchè nella monarchia v'hanno pericoli, pretendete di farci rinunziare ai vantaggi di essa? Ditelo chiaro; allora toccherà a noi determinare se, perchè il fuoco brucia, dobbiamo privarci del calore e della luce che ricaviamo da esso. Tutto può sostenersi fuorchè l'incoerenza: diteci che non fa mestieri di Re, non diteci che si vuol solo un Re impotente ed inutile» (1). Come tutti i meccanismi inutili risultano, per le leggi degli attriti e delle resistenze, dannosi, così accadrebbe di un potere intruso. Egli è all'incontro che la potestà regia vale di legame e di unione, come di fronte agli stranieri, così rimpetto alle commozioni interne. Allorquando l'ultra realista La Bourdonnaie diceva nel 1817 la legge delle elezioni essere cagionata dall'entrata d'un solo ministro « dans notre directoire de gouvernement », dovette ritirare quest'espressione dietro l'avvertenza di Lainé, che il dire « qu'il existe sous le règne du roi un directoire de gouvernement c'est dire qu'entre ses mains le gouvernement a une autre direction que la sienne » (2).

Senza discutere, sul valore d'una frase, possiamo però riconoscere l'importanza annessa all'ufficio regio che dà la direzione a tutto il movimento governativo, imperocchè deve sempre ancora potersi dire del Re ciò che Abbon dei Capetingi: *cum regis ministerium sit totius regni penitus negotia discutere ne quid in eis lateat injustitia* (3). L'estensione del territorio e degli affari non gli permette di tutto conoscere, ma gli è possibile scrutare l'indirizzo generale e discuterlo. Alberto d'Austria, il quale non fu verso gli Svizzeri il despota terribile che per tanti anni si ritenne, scriveva, nel 1301, alle città rivierasche del Reno da lui protette contro le vessazioni dei signori ecclesiastici del vicinato: « Nos pacifico statui et tranquillitati subjectorum nostrorum ex credito nobis officio intendentes, noctes ducimus insomnes, ut quietem vobis et aliis fidelibus imperii preparemus » (4). Non pretendiamo certamente che i Re odierni si sottomettano a prova così dolorosa; questo guadagno ottennero dalla diminuzione della propria potenza effettiva; colla minore responsabilità sostengono minori occupazioni doverose. Diceva tuttavia assai bene Vittorio Emanuele (5): « la responsabilità ministeriale mi copre, lo so, ma io debbo pur pensare alla mia coscienza ». La responsabilità, incompatibile coll'eredità, non può essere nel Re se non quella che sta racchiusa nell'aforisma

(1) Cantù, *Washington e Mirabeau*, p. 108.

(2) Duvergier d'Hauranne, *Hist. parl.*, IV, p. 40.

(3) Luchaire, *Hist. des institutions monarchiques de France sous les premiers Capétiens*, Paris, 1883, I, p. 43.

(4) Hugo Hungerbuller, *Études critiques sur les traditions relatives aux origines de la Conf. Suisse*, pp. 93-94, n.

(5) Massari, *Vita di Vittorio Emanuele*, p. 222.

dell'antico Canto delle origini del 1501 *Boeser gewalt der wert nit lang* (1). Ma d'altro lato la responsabilità del Principe ne accrescerebbe enormemente il potere: in questo senso Ollivier, che diceva il 22 gennaio 1864, di voler responsabile anche l'Imperatore, potè diventare ministro dell'Imperatore. Lo Stickney (2) dice che il punto più vizioso della costituzione inglese è la irresponsabilità del sovrano; ma Cassagnac (3), dopo avere dimostrata la necessità che l'esecutivo partecipi alla legislazione affinchè non risulti un solo *Premier commis de la nation*, esplica i danni della duplice responsabilità, essendo la responsabilità dei ministri destinata a togliere la libertà al Presidente (4).

Porre il Re in condizione da dover invidiare il potere più esteso di tanti suoi concittadini, è contraddizione in termini; perocchè noi vogliamo bensì che il trono sia un cerchio che allontani le mire degli ambiziosi, ma vogliamo pure che chi vi sta compreso non abbia a far scorgere la sua impotenza colla brama di usurpare i poteri fattigli balenare dinanzi (5).

È il vizio, è il pericolo delle monarchie costituzionali di dar troppo a desiderare al monarca, non concedendogli potere sufficiente. La dignità regia senza pensiero, senza movimento, senza iniziativa, senza vita reale può diventare difficilissima a sopportarsi per il titolare che ha talento, impossibile se ha genio. È raro invero che si possa dire di un Re quanto Mirabeau scriveva di Federico II, allorchè, inviato dal Calonne in Prussia con missione segreta, vi rispose con una Memoria ripiena di fatti, di consigli, di rimproveri franchissimi e veri più che non sogliano i carteggi

(1) *Cattivo potere non dura a lungo*, HUNGERBÜLLER, *Op. cit.*, p. 115.
(2) STICKNEY, *A true republic*, pp. 18-20.
(3) CASSAGNAC, *Hist. de la chûte de Louis Philippe*, I, p. 469.
(4) Il principe Alberto in una lettera a sua figlia (MARTIN, *Life of Prince Consort*, volume V, pp. 260-65) scriveva: « Here we have no law of ministerial responsibility for simple reason that we have no written constitution; but this responsibility flows, as a logical necessity, fronth the dignity of the crown.... The sovereign should give himself no trouble about details, but exercise a broad general supervision and see to the settlement of the principles on which action is to be based ».
(5) Sappiamo col GUIZOT (*Mémoires*, XII, p. 184), che il trono non è soltanto un seggio vuoto chiuso a chiave perchè niuno possa essere tentato di sedervisi; una persona intellingente e libera, che ha le sue idee, i suoi sentimenti, i suoi desideri, le sue volontà come tutti gli esseri reali e viventi si poggia su questo trono; e non disconosciamo quanto la STAËL, dopo avere dimostrato l'inferiorità del potere concesso al Re Francese dalla Costituzione del 1791 rimpetto all'Inglese, allora lamentava: « il ne faut certes pas que vingt-cinq millions d'hommes existent pour un seul; mais il ne faut pas non plus qu'un seul soit malheureux, même sous le prétexte du bonheur de vingt-cinq millions; car une injustice quelconque, soit qu'elle atteigne le trône ou la cabane rend impossible un gouvernement libre, c'est-à-dire équitable » (STAËL, *Considérations sur les princ. évén. de la Rév. Franç.*, I, p. 371).

diplomatici. « A Federico, egli scriveva, parve la natura riservare questa gloria straordinaria di esser nato sul trono eppure riuscire il primo uomo del suo secolo e della sua nazione ». Porre un tal uomo nella condizione di tutto desiderare è preparare la rovina dello Stato od il dispotismo. È permesso sostenere che sia utile di non lasciare mai vuoto il primo posto dello Stato, punto di mira di tutti gli intrighi e scopo di tutte le ambizioni; ma, se chi ha molto è fortemente tentato di avere di più, che dire di persona formalmente investita del massimo potere con facilità di usurparne ancora e privo in realtà di ogni autorità effettiva? Sancho Pança medesimo prese in disgusto la sua sovranità il giorno in cui il dottore Roch des Augures gli disse al momento del pranzo: voi non mangerete nè di questa nè di quella pietanza.

Il potere regio è indubbiamente limitato; ma la limitazione medesima racchiude il concetto di una comprensione più o meno ristretta: si limita quanto esiste ed è realtà. Se Carlo X diceva: « J'aimerais mieux scier de bois que d'être roi aux conditions du Roi d'Angleterre » (1), egli è appunto perchè la sua volontà irrefrenata non si disponeva a riconoscere limitazioni. Nel concetto filosofico, e per qualche modo nell'attuazione pratica, il Re d'Inghilterra aveva potere assai maggiore di lui; maggiore infinitamente ove noi consideriamo la distanza che intercorre fra un potere indiscusso ed un potere sottoposto ogni giorno a vigilanza ed a geloso controllo. Carlo X si era posto nella posizione di un ministro, il quale, non essendo permanente, allo scopo di prolungare la durata del proprio ufficio, deve palliare i propri sentimenti e armonizzarli cogli altrui adulati e temuti: il Re d'Inghilterra incontestabilmente fermo nel suo dovere, senza disputa o dubbio, vi adempie con ingegno e vigore. Onde possiamo accettare quanto dice Palma (2), che il potere regio, lungi dall'essere un potere astratto, è un potere eminentemente attivo, ma eminentemente limitato nella sua attività. Quasi si potrebbe affermare che sia la somma dimezzata dei poteri diversi dello Stato: di fatto interviene in tutto e non decide in nulla. Nè questo concetto riesce per niente strano, ove si consideri che l'odierna forma di reggimento riceve il nome di monarchia limitata ad indicare i confini naturali entro cui tutti i poteri dello Stato devono essere ristretti. Nè è pur strano ove si consideri che per ciò appunto tutti i poteri risultano in qualche modo dimezzati: le Assemblee partecipano all'esecutivo mediante i controlli, le commissioni d'inchiesta, le interpellanze e, più di tutto, mediante la designazione indiretta del ministero: il legislativo, ripartito in

(1) De Barante, *Vie de Royer-Collard*, II, p. 379.
(2) Palma, *Potere elettorale negli Stati liberi*, p. 15.

più consessi, soffre la più assoluta delle limitazioni dall'esecutivo; il giudiziario medesimo, il quale dovrebbe pure essere il meno limitato stando nella sua sfera di interpretazione colla libertà completa di apprezzamento, risulta nel fatto per tante circostanze esterne ed interne ristretto , dai Tribunali militari alle Commissioni straordinarie, dal giudizio Senatorio al giudizio peculiare dei ministri, dal Pubblico Ministero, rappresentante del potere esecutivo, non della legge rappresentata dal giudice medesimo, sino all'opinione pubblica, o, peggio, ai clamori popolari, i quali se non fanno, come talora, giustizia sommaria, valgono d'altra parte ad influenzare in modo supremo sia le deposizioni dei testi, sia le decisioni dei giudici specie popolari. Nè la serie delle limitazioni è ancora terminata se noi ammettiamo tutti quegli altri poteri, che or dall'uno or dall'altro pubblicista vengono proposti, il municipale o l'amministrativo o il ministeriale; in tutti troviamo restrizioni, persino in quello, che sarebbe tanto illimitato da potersi convertire in dispotico, il potere elettorale, il quale dipende dal rappresentativo per la legge elettorale, dal municipale per la formazione delle liste, dal giudiziario per dirimerne le contestazioni, ecc. Queste limitazioni sono invero quelle che dànno la difficoltà del sistema, attesochè richiedono una cognizione esatta dei confini ed una volontà disposta a fermarvisi.

Come degli altri poteri, così del Re: quelli per altro facilmente esorbitano perchè risultanti dal complesso di opinioni e di sentimenti, e la moltiplicità difficilmente equivale ad órdine e moderazione; scopo ed intento primo dell'istituzione regia è invece di vegliare alla conservazione dei limiti altrui, essendo posta in condizione di non potere se non difficilmente esorbitare dai propri. Naturalmente però, come tutto ha rapporto ad istituzioni umane, l'accordo di alcuni di questi poteri potrebbe rendere l'uno di essi assoluto ed insindacato: è quanto accadeva in Francia all'epoca della *Chambre introuvable.* Ond'è che, se Louis Blanc (1), ritiene che « la médiocrité de l'esprit et la modération des désirs dans le chef-nominal de l'État sont deux conditions sans lesquelles le mérite du régime constitutionnel devient très-controversable, et son existence très-problématique », noi non possiamo accettare la prima di queste condizioni mentre con viva premura concordiamo nella seconda. È falsa nozione che, per istituire il governo parlamentare, sia necessario decretare da principio l'imbecillità del capo dello Stato; maggior intelligenza occorre a mantenersi nel proprio stato e grado che ad uscirne. Nè la moderazione dei desideri è prodotta da difetto di intelligenza, essendo primo dei requisiti di un buon governo un Re che, soddisfatto della parte che la costituzione gli assegna, non

(1) Louis BLANC, *Lettres sur l'Angleterre*, 1861-62, I, p. 162.

aspiri punto ad intervenire continuamente e ad ogni pretesto nella condotta degli affari, ma che tuttavia abbia coscienza del suo dovere. « Ma main signe, mais votre tête répond », diceva un giorno Luigi XVIII al Ministro della guerra; v'era in questa fiera risposta se non la cognizione profonda, almeno l'istinto vivo e vero del governo parlamentare. Ma, guai se di fronte al guadagno che la sicurezza del trono ricava dalla legge costituzionale, accada che l'amor proprio del Principe ne soffra; se altre ambizioni si elevano in faccia all'amor proprio regio e gli contestano le sue soddisfazioni legittime, sorvengono allora quelle suscettibilità d'influenza, quelle inquietudini sull'ingiustizia ed ingratitudine pubblica, quei movimenti naturali del cuore umano, che il più saggio principe non riesce a sopprimere assolutamente e che gli imprimono, per poco che si lasci andare, certe apparenze che la condotta più moderata e più costituzionale non basta sempre a cancellare. Tutto ciò, come richiede una mente che non si lasci troppo influenzare da vane considerazioni soggettive, così d'altro lato fa riconoscere l'utilità della limitazione preordinata dei poteri del Re; è da tale limitazione che il Re acquista quel carattere essenzialmente moderatore che fa la sua forza. Destrivaux diceva al Congresso belga: « Élevons un Roi sur un trône national: donnons-lui d'une main la couronne et de l'autre l'acte qui renferme les conditions de son pouvoir et les garanties des nos libertés » (1). E il Congresso decise che il Re non avrebbe altre prerogative che quelle che sarebbergli formalmente attribuite dalla costituzione e dalle leggi particolari fatte in virtù di questa medesima.

Tali restrizioni non sono neppure un sacrifizio per l'autorità regia, imperocchè di lui potrà dirsi come Re Teopompo di Sparta diceva alla moglie sua, che lo rimproverava per trasmettere ai figli suoi la potestà regia meno estesa che non l'avesse ricevuta dai suoi avi: « no, io non ho vergogna perchè loro la trasmetto assai più durevole (2) ». Gladstone ci avverte che gli uffici sostanziali dell'autorità regia si sono nei tempi moderni andati sottoponendo ad una sottile trasformazione, quasi tuttavia completa (3). Nè la natura nè l'estensione di questo cangiamento sembra siano diventate famigliari al corso ordinario degli osservatori. Molti non avvertono al fatto che il carattere dell'ufficio regio è stato modificato, mentre coloro che rico-

(1) Juste, *Hist. du Congrès national*, I, pp. 110-11.
(2) Stuart Mill, *Representative Government*, p. 458.
(3) Gladstone, *Gleanings of past years*, I, pp. 35, 36, 41, 212.
Se il Principe Alberto diceva che la Costituzione inglese era *on its trial*, il marchese di Salisbury, in momenti in cui è pericoloso parlare di trasformazione per gli umori prevalsi contro la Camera dei Lords, diceva: « Our institutions are at this moment in the course of a somewhat rapid evolution, and changes are taking place not perhaps in their form, but in their substance, their relations and their essential power. « The Times, Weekly edition », n° 27 giugno 1884, p. 11.

noscono il cangiamento credono per la maggior parte che questa istituzione grande abbia perduto la sua forza e sia diventata un'illusione. Entrambi sono similmente in errore, in un errore che non è facile correggere in una descrizione sommaria.

Concilierebbe forse verità e brevità l'affermazione che mentre intrinsecamente vi fu una trasformazione, il Re conservò una benefica influenza invece di un potere personale. L'ammontare di questa influenza deve grandemente variare secondo il carattere, la capacità, l'esperienza negli affari, il tatto nell'applicazione di uno stimolo che non deve mai portarsi agli estremi, la perseveranza in tener dietro alla continuità di una multiforme sorveglianza, ed in ultimo la sua costante presenza alla sede del governo, perocchè in molti dei casi in cui la sua azione è più necessaria, il tempo è il più essenziale di tutti gli elementi.

Un vecchio poema del 1258, contemporaneo del *mad Parliament*, conteneva questi versi:

> Ad quid vult libera lex reges arctari?
> Nec possint adultera lege maculari.
> Et haec coartatio non est servitutis,
> Sed est ampliatio regiae virtutis.

La limitazione stessa riconosce l'esistenza d'un potere effettivo. Ma certo non è così facile descrivere esattamente questi confini, i quali vedemmo essere mutabili a seconda di certe circostanze particolari, e specialmente personali. Non mi piace ammettere con Louis Blanc che in fondo la potestà concessa dagli Inglesi alla Regina si riduca a nulla; vedo invece tutti gli uomini parlamentari dell'Inghilterra fare grande conto sul concorso della Regina e riconoscerne le prerogative formali e sostanziali (1). In Inghilterra, come si parla di Banco della Regina, così di esercito della Regina e così di pace della Regina, di libertà dei sudditi invece di libertà *tout court*, di fedeli Comuni, ecc.: onde non troppo riverente, oltrechè di uno spirito e di una *verve* assai poco originale, era il tratto d'un libro di Pietro Dossi pubblicato nella « Cronaca Bizantina » del mese di giugno 1884, in cui si offre per adempiere l'ufficio regio uno strumento meccanico col vantaggio dell'assoluta impersonalità e dell'immortalità. Non fece quindi cotanto sproposito il Procuratore del Re di ordinarne il sequestro, se pure ciò non ne aumentò la tiratura e la pubblicità e se pure l'autore, anzichè di spregiare l'autorità regia, non abbia avuto intenzione di rafforzarla con indicare l'eccesso degli oppositori.

(1) Diceva GUIZOT (*Mémoires*, II, p. 19) che « dans la monarchie constitutionnelle la personne royale est une grande force avec laquelle il faut savoir également compter et résister, et il y a plus de dignité comme plus d'utilité à débattre franchement avec le monarque les affaires publics qu'à élever la prétention ou à se donner les airs de l'annuler dans ses propres conseils ».

Interpellato altra volta sul grado d'autorità che Re Umberto avrebbe potuto esercitare circa la grazia ai feroci Misdea e Marino nonostante i fulmini di certi tribuni, manifesto anzitutto la convinzione mia favorevole ad una misura tendente a mantenere la disciplina nell'esercito; ma non su ciò la discussione. La grazia fu concessa al Re perchè la eserciti secondo l'opportunità delle circostanze che non poterono essere direttamente contemplate dalla legge (1): i diversi misfatti susseguitisi dimostravano una cancrena che era utile non lasciar progredire. Non giova d'altronde dimenticare quanto mostrarono di obliare buona parte dei commentatori di questo fatto, specie nella stampa, che la pena è stabilita non per vendetta (di questa teoria fece già piena giustizia Cesare Beccaria) ma per sicurezza della società; ond'è che si poteva e doveva uccidere Misdea come, per usare una frase di uno dei suoi stessi difensori, si scanna una bestia feroce. Lasciata la questione di fatto, quale condotta poteva il Re tenere in tale circostanza? Si censurò la risposta data dal Re agli avvocati ricorrenti, da Re costituzionale avrebbe interrogato i ministri e per mezzo di questi data risposta. Posto il caso che il Re avesse di sua volontà graziato il Misdea, al che la pura legge teorica forse non si sarebbe opposta, di guisa che la belva di Girifalco avesse avuto mezzo di perpetrare così altri delitti più atroci e sanguinosi, chi avrebbe potuto rattenere il sentimento popolare dal far risalire al Re la responsabilità mediata di questi reati? Se il regime costituzionale ha ragion d'essere, deve impedire queste evenienze. Ond'è che il Re si coprì, e ben fece, della sua irresponsabilità e si riportò alla decisione del Consiglio dei ministri. E qui cangia la scena: dietro quella tela che la legge costituzionale non solleva, là si svolge la potestà del Re; forte della sua prerogativa sancita dallo Statuto, in Consiglio dei ministri spettava a lui dettare la sua volontà, salvo ai ministri dissenzienti il dimettersi; *si vera sunt exposita*, il Re facendo tacere i dissidii tra Ferrero e Mancini mediante la sua augusta parola dirimente, ben fece e bene esercitò la sua prerogativa del cui esercizio tuttavia sono i ministri responsabili: davanti al pubblico il Re non fa niente, in Consiglio dei ministri dirige, sorveglia, armonizza. Onde il Fitzjames Stephen, quando disse caratteristicamente che il sovrano usa la volontà dei Comuni nella nomina dei ministri, la volontà dei ministri nell'azione esecutiva, e in nulla la propria volontà (2), tenne conto soltanto delle apparenze esteriori.

È appunto nelle discussioni che il monarca ha molti vantaggi rimpetto ai ministri: egli permanente, essi temporari, egli parla colla base favorevole di una posizione inarrivabile e che non può tendere più alto, porta la sua

(1) V. Montalcini, *Cond. pol. e giur. del Re*, pp. 66-74.
(2) « Contemporary Review » 1879, p. 55.

esperienza e vigilanza sicura, mentre essi debbono lottare negli stadi preparatori e la loro forza è indebolita spesso dalla pressione di dettagli senza rilievo. Teodoro Martin riferisce le seguenti parole del Principe Alberto dettate in un *memorandum* del 1852 (1): « Why are princes alone to be denied the credit of having political opinions, based upon an anxiety for the national interests, their country's honour, and the welfare of mankind? Are they not more independently placed than any other politicians in the State? Are their interests not more intimately bound up with those of their country? » Il sovrano, quale custode naturale dell'onore del paese, è necessariamente un uomo politico, ma nel più alto senso della parola, in quello in cui si confonde col grande uomo di Stato che di tutte le forze si vale per ottenere lo scopo cui mira: così le opinioni politiche del Re sono non esclusive, ma comprensive. Come i ministri cangiano, perdono il mezzo di continuare in quelle migliori informazioni che prima erano loro agevoli: il sovrano rimane e a lui le notizie sono sempre complete. Il ministro anche più patriota non può non pensare al proprio partito: il suo avviso è perciò inconscientemente determinato da considerazioni di parte; non così il sovrano costituzionale libero da ognuno di tali impaccianti controlli. Come capo permanente della nazione, deve solo considerare ciò che è il meglio per il suo benessere e per il suo onore; e le cognizioni accumulate, e l'esperienza, e il senno calmo e pratico di lui sono sempre in Consiglio assai utili ai ministri senza distinzioni di partito.

Lord Beaconsfield, allora tuttavia Right Hon. B. Disraeli M. P. diceva alla « Free Trade Hall » a Manchester nell'aprile 1872 (2) con espressioni molto esatte: « I principii della Costituzione Inglese non contemplano il difetto di influenza personale del sovrano, e se arrivassero a tale conseguenza, i principii della natura umana impedirebbero di praticare una tale teoria. Supponete il caso di un sovrano d'Inghilterra che acceda al trono nella età più giovanile che la legge permetta e che goda un lungo regno, come, ad esempio, Giorgio III. Dal primo istante della sua accessione, questo sovrano è collocato in costante comunicazione coi più abili statisti dell'epoca presi fra tutti i partiti. È impossibile non avvertire che tale sovrano deve tosto raggiungere un alto grado di cognizioni politiche e di politica esperienza. E così di seguito in questo argomento, più lungo sarà il regno, in proporzione crescente dovrà aumentarsi l'influenza del sovrano » (3). Tutte queste

(1) Martin, *Life of Hist. Royal Highness the Prince Consort*, vol. II, pp. 159-160. — V. identiche considerazioni, Tallichet, « Bibl. Universelle et Revue Suisse », 1866, vol. II, pp. 107-108.

(2) Fu raccolto in fascicolo speciale, v. pp. 5-6.

(3) Macaulay diceva: « The question is: Does the King of this country hold a real or only a nominal office? Is he merely a form, or is he a substantive power? Some maintain nay that the sovereign, having chosen his ministers, assigns over

considerazioni vengono riassunte nella famosa frase del Cavour: « gli uomini che siedono al governo non si avvedono mai quando diventano impopolari; la è una grazia di Dio che hanno i ministri come i mariti » (1). Il Re deve accorgersene per loro. Spetta al sovrano conoscere la linea di condotta che i ministri vogliano eseguire o le deliberazioni che intendano prendere, ed esercitare, se così crede, il diritto di incoraggiare o frenare queste intenzioni. Il sovrano, che è il depositario della storia politica e dei precedenti avveratisi, influisce necessariamente sull'azione dei ministri succedentisi (2).

Tutto ciò infatti accadde a Leopoldo del Belgio; il quale « did honour to the dignity he had received » (3). Negli ultimi anni, la posizione acquistata e la calma intorno a lui stabilita ingannarono il popolo intorno al suo carattere: sembrava che poco egli facesse e avesse poco a fare. Ma non era così nei primi tempi. Studiava allora il paese, sui cui destini doveva presiedere, con una minutezza di attenzione, della quale non faceva pompa ma che si apprendeva involontariamente nella sua conversazione. Difficilmente eravi un ponte, una strada, una costruzione pubblica che egli non conoscesse, un uomo di qualche levatura che egli non indagasse. Un membro della sua Corte disse un giorno: « Il nostro Principe unisce la più quieta di tutte le disposizioni al più attivo di tutti gli spiriti » e la lode non era esagerata.

to them the whole executive power. They treat him as a kind of trustee for a temporary use, to preserve, as it were, some contingent estate.... Now, with all the disposition in the world to desire that royal prerogative should be restricted, we cannot comprehend this theory of a monarchy ». (*Hist. Sketches of Statesmen: George III*).

(1) V. Artom e Blanc, *Cavour in Parlamento*, Intr.

(2) Escott, *England-Its people, Polity and Pursuits*, pp. 318-319.

(3) Henry Lytton-Bulwer, *The life of Henry John Temple viscount Palmerston.*

CAPITOLO VIII.

FUNZIONE MEDIATRICE DEL RE DI FRONTE AI PARTITI

Come il Re costituzionale assume un aspetto superiore alle contingenze dei capi parlamentari, ognora inteso a riconoscere nel Parlamento l'espressione della volontà del paese, dà volta a volta il potere al partito che ha la maggioranza, e tutti li domina perchè non s'associa nè alle loro passioni nè ai loro concetti sistematici (1). Tutti i partiti parlamentari devono accettare indiscutibilmente la costituzione monarchica, perchè la polemica è pericolosa attaccandosi la chiave di volta, ed il sofisma ha buon giuoco. Esaminando pertanto la condotta del Re rimpetto ai partiti, non devesi tener conto di quei partiti radicali sovversivi, dei quali si può dire con Tacito (2) « ut imperium evertant libertatem preferunt, si perverterint libertatem ipsam adgrediuntur ». Ma i partiti sovversivi sono, come troppo sovente si dimentica, da due lati: i due estremi anche qui si toccano: la reazione è la peggior nemica della monarchia colla quale è troppo facile ai maligni assimilarla. M. Mathieu de Montmorency sotto la Ristorazione lamentava che i liberali non amassero la monarchia, ma soggiungeva con sincerità: « Oui, vous aimez la légitimité comme nous aimons la Charte » (3). Questi non sono più partiti: tali sottintesi rovinano il governo. R. Peel avrebbe volentieri proposto una legge, per cui il giuramento che viene prestato alla Camera dei deputati, dovesse prestarsi dai candidati prima della votazione (4), provvedimento che eviterebbe gli incidenti Bradlaugh e farebbe rientrare nell'orbita costituzionale tanti perenni candidati sempre respinti che si gloriano delle loro opinioni sovversive (5).

Come il Re ha ragione di essere indisputato dai partiti deve pure accettare senza fini reconditi il proprio ufficio regolatore, riconoscere la esistenza

(1) « C'est là un désintéressement qui n'est pas commun, sans lequel pourtant la monarchie constitutionnelle n'est qu'un mensonge ». Reynalds, *Histoire de l'Angleterre depuis la mort de la Reine Anne à nos jours*, p. 303.

(2) Tacito, *Annales*, lib. 16, § 22.

(3) V. Duvergier d'Hauranne, *Hist. parl.*, IV, p. 445.

(4) Sir Robert Peel, *Memories*, I, p. 160.

(5) Rousseau diceva: « Dans tout serment qu'un ministre ou un officier quelconque prête à son prince, on doit sous-entendre toujours cette clause: sauf les lois de l'État et le salut du peuple », frase questa che può essere male interpretata ma che, ben compresa, legittima, come la soluzione del giuramento dei sudditi, così in caso diverso l'assunzione del potere assoluto per parte del Principe. (Rousseau, *Fragments inédits* « Bibliothèque Universelle et Revue Suisse », 1867, vol. III, pp. 254-55).

ed il predominio della forma parlamentare per partiti, far cedere nei casi minuti la propria volontà individuale allo svolgimento di questi, i quali riescono pure così utili all'organismo politico, quanto l'avvicendarsi delle stagioni all'organismo della natura. Lottino pure questi partiti nelle gare del Parlamento e talora anche d'influenza e di capacità nell'interno del consiglio, mantenga ognuno la sua posizione e i suoi diritti, tentino anche di estenderli; è la vita politica, ma cessino ogni ostilità radicale, si rassegnino a vivere insieme lato a lato nel governo come nella società civile, a riconoscere nel Re un superiore, da cui sono tuttavia indipendenti, che non può imporre a loro le proprie volontà, ma non permette e può e deve non concedere che facciano di proprio capo, nè assente a lasciarli liberi spadroneggiatori ed a prepararne la vittoria. E debbono invero ricordare che l'esatto apprezzamento dei fatti, troppo sovente velato dal loro concetto partitante, conduce una misura nelle intenzioni e nelle pretese. Veridico con se stessi, lo spirito politico diviene prudente e moderato: nulla più dispone alla moderazione che la piena conoscenza della verità delle cose, perocchè è raro ch'essa metta in un solo lato della bilancia tutto il suo peso.

Vedemmo di già come la posizione del monarca lo metta in grado di farsi negli eventi dubbiosi un concetto assai più sagace e confortato dalla verità storica di quanto sia concesso ai mutabili capi parlamentari, e questa situazione è pur quella che rende costoro così ossequenti al monarca. Il Bagehot, esagerando il suo preconcetto che fa dei monarchi persone troppo probabilmente inette, deduce non potersi attendere imparzialità da uomini forzatamente inferiori ai loro concittadini: un uomo debole non è mai imparziale (1). Raramente infatti i Re ereditari hanno quelle doti che li fanno capaci di dare novella forma od estensione o civiltà preponderanti ad una nazione, non possedono il genio creatore che si manifesta per lo più soltanto nei capi delle dinastie e in pochi loro rampolli; ma hanno per converso quelle qualità, che nella ordinaria amministrazione sono più richieste, quelle nozioni che la storia passata e presente loro insegna e in loro attecchiscono, quella specie di acume particolare che, come la finezza aristocratica, si perpetua nelle dinastie. Il che significa, che, ammessa pure col Bagehot la mediocrità generica dei regnanti, non ne consegue una loro incapacità, tornando le doti di cui sono investiti adatte precisamente all'ufficio loro spettante.

Giorgio III, è vero, ebbe sempre una preferenza verso le mediocrità, non piacendogli le persone abili ed avversando le grandi idee. E pure Giorgio III per comune consenso fu persona tutt'altro che mediocre: se volle circondarsi di persone quasi incapaci, ad eccezione dei Pitt, fu per

(1) Bagehot, *English Constitution*, Introd. alla traduzione francese, p. VI.

poter dominare e imporre le sue idee sul paese, non per impedire ai grandi ingegni di manifestarsi: appena vede sorgere l'ingegno del giovane Pitt e lo avverte e lo crede ossequente alla sua volontà, lo attrae a sè, lo innalza e lo appoggia finchè il piccolo leoncino comincia a ruggire di suo capo e scrolla le catene del domatore. Volendo governare di propria influenza, Giorgio III aveva, prima di Pitt, cercato di escludere tutti gli uomini grandi, il talento e la fama, onde era nato un ministero che, senza essere formato da puri favoriti, non poteva tuttavia far a meno del favore regio, non comprendendo alcuno dei capi della tribuna, atto agli affari ed alle discussioni quanto poteva bastare ai bisogni giornalieri, un ministero che sarebbe stato impossibile classificare ad alcun partito, benchè non fosse avversario dichiarato di nessuno, presto a combatterli tutti in nome della prerogativa che era la sua forza ed il suo appoggio. E allorquando fu costituito in epoca posteriore il *gran torismo* quale arma di difesa foggiata al fuoco della rivoluzione francese, la monarchia forse non vi perdette, ma il monarca, stretto nei limiti di un partito, vide diminuire la sua influenza personale. Scrivendo a Lord Chatham il 29 luglio 1768, il Re gli esprimeva la speranza che l'avrebbe aiutato a distruggere tutte le distinzioni di partito (1). Il Re aveva voluto sciogliere i partiti e la coalizione Fox-North fu una necessità per ricostituirli (2) sotto l'egida del grande oratore escluso per il suo genio indipendente dai consigli della Corona. Giorgio III aveva ben altri difetti insorgenti dalla sua volontà determinata e tenace tanto da non peritarsi a combattere nel Parlamento le misure dei suoi ministri medesimi. L'esempio più noto è quello dell'abrogazione della tassa del bollo, consigliata dai ministri quale misura di conciliazione colle colonie: fingeva il Re di appoggiare i suoi ministri; ma mentre dichiarava di proibire agli avversari la facoltà di usare il suo nome contro la proposta, in fatto ve li incoraggiava. Quando D'Harcourt, così narra la cronaca di Grenville (3), dichiarò a Sua Maestà che l'espressione della sua opinione avrebbe impedita l'abrogazione, il Re rispose non volere esercitare influenza sull'opinione parlamentare dei membri ed aver d'altronde promesso di sostenere i ministri; ma i suoi amici usavano tuttavia del suo nome, e Lord Mansfield (4) difendeva questo metodo, pur ammettendo che fosse incostituzionale far pressione sul Parlamento col nome del Re per far adottare le misure ideate, ma soggiungendo che quando si trattasse di conservare e difendere i diritti legittimi del Re e del Parlamento poteva tornar utile far conoscere le opinioni del Re in loro appoggio. Per bilanciare questa influenza segreta, che te-

(1) CHATHAM, *Correspondence*, III, p. 21.
(2) ERSKINE MAY, *Hist. Constitutionnelle*, I, p. 65.
(3) GRENVILLE, *Papers*, III, p. 353.
(4) *Ibid.*, p. 374.

meva predominante, Lord Rockingham fu costretto a farsi dare dal Re l'assenso scritto all'abrogazione (1).

Un simile sistema di lotta segreta del Re contro i ministri troviamo ancora più, quando lo si osservi, costante e subdolo sotto la Ristorazione Francese. L'influenza esercitata sotto Luigi XVIII dal *Pavillon Marsan* si ripetè più volte sotto il suo successore e fratello, che era stato prima l'anima di questo *club* o associazione cortigiana. Da molto tempo era reclamata una legge sull'amministrazione municipale e dipartimentale; presentate dai ministri tali misure col consenso del Re, questi, accordandosi coll'estrema destra, le fece cadere. La Camera mancò allora di prudenza, facendo il partito liberale alleanza coll'ultra-realista per combattere le misure ministeriali di carattere medio; il Ministero mancò di fermezza ritirando il progetto presentato; ma più grave rimprovero va indirizzato al *Roi bien-aimé.* Fedele alla sua antica tradizione, egli aveva allora due gabinetti, l'uno ufficiale, l'altro occulto, e di questo soltanto seguiva i consigli; mentre rifiutava ai ministri ogni modificazione alla legge dipartimentale, s'intendeva secretamente coll'estrema destra perchè, sia col voto, sia coll'astensione facesse passare alcuno degli emendamenti della Commissione liberale, e mettesse il Ministero in minoranza: la Commissione mordette all'amo, mentre se, con più astuzia, *faute de mieux,* avesse accettato il progetto del ministero, questo sarebbe stato salvo. Teoricamente il Re aveva il diritto di ritirare la legge e di cangiare ministero, non aveva il diritto di agire per sotterfugi e di ingannare gli uomini che parlavano in suo nome. Lo stesso Barone Stockmar, il quale non fu, checchè l'immaginazione dei più siasi figurato, un Lord Bute qualunque, scriveva: « Se le cose riescono ad un cangiamento di ministero, il grande assioma è che la corona deve appoggiare francamente, onestamente e con tutte le sue forze il ministero del giorno, qualunque esso sia, finchè possiede la maggioranza. Un Re Costituzionale, il quale non possa o non voglia attuare questo principio, discende di fermo proposito dall'alto piedestallo su cui la costituzione lo ha collocato fino a quello assai inferiore di un semplice capo partito (2) ».

(1) Rockingham, *Memories*, II, pp. 250, 294. — Walpole, *Mem.*, II, p. 259.

(2) « If things come to change of ministry, then the great axiom is this, viz, the Crown supports frankly, honourably and with all its might, the ministry of the time, whatever it be, so long as it commands a majority. A king who, as a constitutional king, either cannot or will not carry this axiom in practice, deliberately descends from the lofty piedestal on which the Constitution has placed him to the lower one of a mere party chief ». *Quarterly Review*, 1878. The Crown and the Cabinet, p. 295. Il Principe Alberto opinava che il sovrano non potesse immischiarsi nelle lotte dei partiti; ma, cangiato ministero per virtù della maggioranza parlamentare, avesse desso facoltà di discutere le misure a proporsi colla massima confidenza e senza il minimo sottinteso (Russell, *English Const.*, I, p. 384; Fischel, *Costit. Ingl.*, II, p. 382, n.).

Giorgio III il quale, quando fu costretto ad accettare la formazione netta dei partiti, si accampò precisamente a capo di uno di questi, non curando la superiorità su tutti, moltiplicava gli esempi dell'incostituzionale intervento. Allorchè Walpole, per l'influenza che vedeva acquistarsi presso il Re da Stanhope, si dimise, il Re fece pubblicare uno scritto per censurare la condotta del caduto ministro, « conducte, dice un'accurata storia del ministero di R. Walpole, indécente de la part d'un Roi: c'est exactement se mettre au-dessous de ces sujets, puisque par ces sortes d'écrits c'est les prendre pour juges (1) ». Sta bene assumere a giudici i cittadini nelle lotte tra i varii partiti; allorquando invece nelle lotte fra Re e ministri i sudditi sono chiamati a pronunziarsi, il Re vi guadagnerà momentaneamente, in fatto vi rimetterà sempre assai.

Come il Re rappresenta la ferma e durevole unità dello Stato e la comunanza dell'ordine giuridico che continuano sempre malgrado l'alternarsi della direzione degli affari, così riesce in grado di sovrapporsi ai partiti, moderarli e regolarli, secondo diceva il Corpo legislativo nel primo indirizzo a Luigi XVIII « Tous les intérêts, tous les droits, toutes les espérances se confondent sous la protection de la couronne » (2).

E quando avvertiamo che la repubblica è un partito, allora si comprenderà la differenza somma e sostanziale che corre tra questo regime ed il monarchico (3).

Boissy d'Anglas relatore dell'Assemblea Francese sulla Costituzione, proponeva la nomina di cinque Direttori, affermando che: « les républicains sont trop aisément livrés à l'influence des factions pour que nous puissions vous proposer de confier à un seul homme un pouvoir aussi éminent (4) ». Con tale sistema, si introducevano le fazioni medesime nel Direttorio e si toglieva il vantaggio di un rappresentante dell'unità dello Stato. Il presidente americano avrebbe almeno questo vantaggio, ma non esprime che la volontà del partito predominante: ognuno vi porta gli interessi, le passioni, i rancori di questo e a questo è tenuto a sottoporre le sue decisioni: le minorità mancano di un protettore superiore ai loro avversari, talchè devono ricorrere a

(1) *Histoire du ministère de sir R. Walpole*, Amsterdam, 1764, I, p. 113.

(2) LAMARTINE, *Hist. de la Restauration*, II, p. 343.

(3) M. de Castelbajac diceva ai ministri nella sessione del 1821 : « En l'an VI M. Benjamin Constant disait au club de Salms, que pour faire triompher les principes il n'y avait qu'un moyen, confier aux républicains les fonctions de la république: que le ministère applique ce principe à la monarchie et tout ira bien » con che evidentemente si dimenticava che la repubblica, che è un partito, può pretendere alla esclusione degli altri partiti; la monarchia, che è la nazione, deve ripartire esattamente i benefizi come gli oneri del governo (DUVERGIER D'HAURANNE, *Hist. parlementaire*, VI, p. 217).

(4) CASSAGNAC, *Histoire du Directoire*, I, p. 93.

sollevazioni, a turbolenze, alle violente gare delle elezioni (1). E allorchè l'interesse dei proprietari di schiavi si trovò minacciato dalla portentosa prosperità dei paesi a lavoro libero, dopo aver cercato di crescer d'influenza col conquistare nuovi paesi dove la schiavitù dominasse e portato alla presidenza uomini che la schiavitù proteggessero o non osteggiassero, non trovossi altro espediente che la secessione. Ecco il risultato dei regimi dove manca l'emblema sovrano che racchiuda in sè tutto l'interesse di tutto il paese.

Per l'impossibilità di sceverare la propria persona dal programma di un partito, Washington, del quale pure Byron diceva « il primo, l'ultimo, il migliore di tutti gli uomini » (2) fu trattato dagli avversari come un *vil filou* (3). Eppure egli, ben distinto da Napoleone, fu lungi da ogni idea dispotica, fondò la libertà politica allo stesso tempo che l'indipendenza nazionale della sua patria, duplice concorso di elementi che, se non sempre è facile riscontrare nella successione dei tempi, è molto meno agevole trovare attuato d'un subito e per opera d'una sola mente. Questo tratto avrebbe dovuto collocare il colonnello della Virginia a tale elevatezza da impedire ogni invidia ed ogni pericolosa protezione. Nulla egli faceva senza credere d'averne ragione o diritto, di modo che le sue azioni non avevano quel tono sistematico che umilia gli avversari, bensì il carattere morale che comanda il rispetto. Per un lasso di tempo persino gli avversari lo considerarono superiore ai partiti, al che aveva costantemente diretta la mira. A turbare quest'armonia, sorse la lotta d'influenza tra Jefferson ed Hamilton, nella quale Washington, pur mantenendosi neutrale, non poteva non lasciar scorgere la sua segreta tendenza verso le dottrine del secondo: d'allora gli avversari cominciarono a travagliarlo, e fu forse il sentimento dell'impossibilità, in cui si sarebbe trovato di conservarsi perfettamente neutrale, che gli fece declinare l'offerta della seconda rielezione. Fu un torto od un

(1) Cantù, *Washington e Mirabeau*, p. 216.

(2)
Where may the wearied repose
  When gazing on the great?
Where neither guilty glory grows
  Nor despicable State?
Yes! One — the first — the last — the best
  The Cincinnatus of the West
Whom envy dared not hate
  Bequeath'd the name of Washington
To make man blush where was but one.

Dove riposerà l'occhio stanco di riguardare i grandi? Ove troverà una gloria che non sia criminosa, una pompa non dispregevole? Sì, egli è un uomo, il primo, l'ultimo, il migliore di tutti, il Cincinnato dell'Ovest, che l'invidia stessa non osò odiare. Egli ci ha legato il nome di Washington per far arrossire l'umanità che un simil uomo sia unico nella storia.

(3) Ollivier, *Démocratie et liberté*, p. VII.

merito di lui il non avere cercato di formare un gabinetto misto e concorde, composto di uomini consonanti di idee e di concetti di governo? In tal caso egli si sarebbe per necessità schierato apertamente con uno dei partiti, ed egli in realtà non avrebbe saputo da principio quale prescegliere, il concorso di tutti ritenendo necessario al bene del paese: fu solo in seguito che la sua preferenza si determinò. Ma questa lotta che insorgeva nelle adunanze del Consiglio aveva d'uopo d'un moderatore costante, egli fu il più imparziale. E. T. Hunter della Virginia diceva di lui: « Ei non tentò di unire il gabinètto, non richiese la soppressione dei sentimenti discordanti, nè la distruzione delle opinioni divergenti, nè eccitò negli altri alcuna bassa gelosia del suo grande ingegno: seppe circondarsi dei più grandi uomini politici del tempo, alcuni dei quali possono pigliar posto fra i più grandi di tutti i secoli (1) ». L'Hunter trascurò di far osservare tuttavia come, non esigendo la soppressione dei concetti individuali, Washington ne richiedesse pure la conciliazione e la moderazione, esercitando per lo più un ufficio di mediatore, realmente ammirevole. Senonchè, come torna mirabile che egli abbia potuto tanto tempo mantenere unito il suo eterogeneo gabinetto, egli stesso fu sempre più costretto a cedere la sua posizione rimpetto ai partiti (2): in uno Stato democratico, l'esecutivo non può a lungo mantenere per sistema e per principio il carattere di mediatore.

Se Washington non riusciva a mantenersi in quel grado di imparzialità suprema che è necessaria ad un mediatore, assai minore probabilità poteva avere l'appello, che Edouard Laboulaye nel 1848, scrivendo sulla costituzione indirizzava al generale Cavaignac « placé par votre caractère et votre position au-dessus des partis ». La sua posizione lo collocava anzi in balìa di essi. Il Presidente di Repubblica trova a sè impedita la prima dimostrazione d'indipendenza, perchè non può chiamare a volta a volta i capi dell'uno o dell'altro partito: Mac-Mahon si sarebbe *sottomesso* se avesse accettato un ministero di sinistra, Grévy sarebbe spacciato se le vicende parlamentari indicassero un ministero Broglie o Buffet. Bagehot nella prima Prefazione alla sua *English Constitution*, diceva che Thiers presidente era puramente un primo ministro con tre inconvenienti: 1° che

(1) « He sought not unit cabinet, according to the set phrase of succeeding times. He asked no suppression of sentiments no concealment of opinion, he exhibited no mean jealousy of high talents in others. He gathered around him the greatest public men of that day and some of them to be ranked whit the greatest of any day » (E. T. Hunter in Irving, *Washington*, V, p. 74).

(2) « Washington was extraordinarily fitted to play the part of a mediator. It is a matter of wonder that he was able to hold his heterogenous cabinet together so long. But even he was able to do so only for a time and apparently. He himself was compelled more and more to surrender his position in relation to parties» (Holst, *The Const. and pol. hist. of the United States*, trad. inglese dal tedesco, Chicago 1877, vol. I, p. 82).

la nazione non aveva attitudine al governo parlamentare; 2° che Thiers non aveva il potere di sciogliere l'Assemblea; 3° che egli non voleva governare come primo ministro, cioè come capo partito; dal che risultava che, essendo persona necessaria a tutti i partiti, sceglieva da tutti i suoi ministri, e riesciva a costituire un gabinetto senza unità ed armonia sia nei ministri tra loro, sia fra lui ed i ministri.

Il sorvegliante generale dello Stato, per restare l'arbitro dei partiti, deve non appartenere ad alcuno e non esservi mai appartenuto; non deve mostrare preferenza per alcun ministro, per alcuna persona e, se fosse possibile, per alcuna opinione costantemente. Cio comprova dall'un lato l'incompatibilità dei favoriti col regime costituzionale, dall'altro la posizione anormale che si faceva il Principe Alberto in Inghilterra allorquando si riteneva « the Permanent minister of the Sovereign ». Se si potesse ammettere l'opinione, che più sopra censurammo, circa l'istituzione di un gabinetto segreto, i favoriti, e così il Principe Consorte, sarebbero membri di questo Consiglio: in mancanza di ciò influiscono sull'opinione della Corona e sulla sua azione riguardo ai ministri, ma nulla più. Della buona riescita dei favoriti nel sistema rappresentativo ci dà esempio il regno di Luigi XVIII: il Duca di Blacas inetto, Décazes rovinato dal favore del Re al cospetto dei liberali, madama di Cayla sorretta dal Duca di Larochefoucauld creatura del Duca d'Artois, non ne sono prova confortante. Il Gladstone, il primo parlamentare dei nostri giorni, diceva del Principe Alberto: « ministro della Regina non poteva essere, perchè la sua condotta non era sotto la portata ed il controllo del Parlamento » (1).

Collocato dunque al disopra dei partiti, come al disopra delle persone, nulla avendo a temere delle loro rivalità e delle loro vicissitudini, unico interesse del monarca, come suo primo dovere, è di osservare con vigilanza il movimento del meccanismo politico affine di prevenirvi qualsiasi grave disordine. E aggiungendovi la funzione di essere, secondo che dicono gl'Inglesi, il primo gentiluomo del Regno, questa situazione potrebbe bastare all'ambizione più insorgente, se accompagnata dal desiderio del bene: il danno occorre, il pericolo si scopre quando tale ufficio è accettato con pensieri reconditi o non sa resistere alla tentazione meschina di farsi capo di uno dei partiti colui, che deve contenerli e raffrenarli tutti: ecco la trista ambizione di certi Re costituzionali i quali, secondo l'espressione del poeta, *aspirano a discendere.*

Niuna colpa invece ha un Presidente di Repubblica accettando una simile situazione, dovendo egli per necessità sua costitutiva mantenersi capo del partito prevalente, al quale deve concedere impieghi e ricompense.

(1) GLADSTONE, *Gleanings of Past years*, I, p. 37.

Il generale Scott diceva anzi che un Presidente manca al suo dovere se non cerca di mantenere l'unità e la forza nel partito che lo elesse, dovendo pensare alla propria rielezione od alla elezione dopo di lui di persona aderente allo stesso partito (1). Quando il Re, non pago della sua alta situazione legale, tende ad acquistarne una anormale, per guidare alla battaglia parlamentare un partito troppo facilmente vincitore, sorretto com'è dall'influenza regia, perde ogni sua qualità ed ogni scopo. Ciò che ai *the king's friends* di Giorgio III, accadde pure agli amici di Luigi Filippo, o, per meglio dire, al partito conservatore. La diversità dei tempi produsse necessariamente varie modificazioni, per cui il Re scelse il partito non più fra amici cortigiani, ma fra amici parlamentari: era un progresso, ma non bastava. Benchè non intendesse camminare sopra una via incostituzionale credendo usare della sua influenza legittima, Luigi Filippo si converse alla imitazione di uno dei Re più arbitrari della storia inglese recente. Più di cinquanta deputati appartenevano anzitutto al partito del Re, che li prestava più o meno a' suoi ministri. La opposizione che questi amici del Re facevano talora ai ministri, al Thiers in ispecie ed in parte al Broglie, può dirsi col Burke « opposizione di un genere nuovo e singolare, opposizione di funzionari e pensionati, non atta a produrre le garanzie di un governo libero, nè l'energia di una monarchia assoluta (2) ». La resistenza alla riforma elettorale è stata l'occasione della caduta della monarchia Orleanese; la vera causa era più profonda. Ben dimostra infatti il Broglie (3) che, stante la grave età di Luigi Filippo — aveva circa 70 anni — poco si sarebbe avuto ad attendere la desiderata misura, che dipendeva solo da un breve lasso di tempo. Lo stesso era delle Ordinanze del Luglio, le quali Royer-Collard chiamava un effetto senza causa, e furono un moto di dispetto contro le innocenti elezioni del 1827; mancò a Carlo X la pazienza di aspettare il momento propizio per la reazione, la quale non poteva tardare, come provava l'esempio del 1822. La vera causa della rivoluzione del 24 febbraio 1848 si deve trovare « dans l'ancienne et inébranlable résolution de la couronne de ne changer de système et ne jamais se rendre à l'opposition, même la plus dynastique, la plus constitutionnelle (4) » riso-

(1) « No man can successfully and faithfully perform his duties as President, who fails to maintain in union and strength the party which elected him, for upon that he should depend for support. He must of course appoint thousands of that party at office and he will be urged to appoint many, very many, who are unworthy, and if he can not say « No » as to those good-naturedly and without offence, be will make enemies and thus weaken, distract and perhaps divide his party » (V. E. W. Stoughton, *The Third-term:* « North Am. Rev. », 1880, vol. II, pp. 224-235.

(2) Burke, *Present Discontents* — « The Works », II, p. 721.

(3) Broglie, *Vues sur le gouv. de France*, p. xliv.

(4) Cousin, *Discours politiques*, p. xlvi.

luzione la quale, senza violare alcun articolo della Carta, la eludeva tutta intera e sopprimeva il governo rappresentativo, in cui la monarchia non ha sistema proprio e chiama nei suoi consigli, senza amore e senza odio, gli uomini designati dall'opinione pubblica.

Luigi Filippo, nella Storia della sua abdicazione scritta da lui medesimo, narra un colloquio avuto a Clermont poco prima della rivoluzione con alcuni suoi amici, nel quale terminava: « Va donc pour la réforme, mais le jour où il faudra la donner, je ne prêterais pas les mains à cette faiblesse. La réforme c'est l'avénement de l'opposition, et l'avénement de l'opposition c'est la guerre, c'est le commencement de la fin. Donc, aussitôt que l'opposition prendra les rênes du gouvernement je m'en irai ». Uno dei suoi amici più devoti gli rispose: Sire, un Re costituzionale non se ne va, subisce la maggioranza e resta. Il Re pertinace rispose: « Non, il ne reste pas si sa conscience lui dit que sous son nom et avec son concours c'est le mal du pays qu'on va faire ». Nella bocca di Luigi Filippo non fanno caso tali parole: altre, quasi consimili, aveva 15 anni prima indirizzate il Re, allora trionfante, a Odilon-Barrot capo dell'opposizione: J'ai un système de politique parfaitement arrêté, ce système est le mien et non celui de tel ou tel des mes ministres: plutôt que d'y renoncer, je me ferais broyer dans un mortier (1) ». Eppure egli aveva l'esempio a che avesse valso a Carlo X l'uso di parole similmente superbe. All'indirizzo dei 221 questo Re cavalleresco ma testardo rispondeva: « Messieurs, j'ai annoncé mes résolutions dans mon discours d'ouverture de la session; ces résolutions sont immuables et l'intérêt de mon peuple me défend de m'en écarter (2) ». L'interesse del popolo! Neppure questa scusa mendicava Giorgio III, quando rifiutava di ammettere Fox nei suoi consigli *anche a rischio di una guerra civile* (3). Il torto di Luigi Filippo è evidente, tale che la storia non può dimenticare, se la sua sorte infelice e l'animo inclinato al bene non muovessero a compassione. La *Charte vérité* era per causa sua diretta convertita in menzogna come quella della Ristorazione: questa la falsava mediante le misure, quegli mediante le persone; il crollo per l'una e per l'altra monarchia venne allorchè i due modi di falsità concorsero; i Polignac e il rifiuto della riforma offrirono nella prima gli uomini antipatici, nella seconda le misure reazionarie.

Luigi Filippo, con molto spirito, memoria prodigiosa, grande conoscenza degli uomini, intelligenza pronta e vigorosa, abitudine, anzi passione del lavoro, non volle comprendere che il Re costituzionale non aveva iniziativa, che ad esso occorrono meno le forti convinzioni che una felice flessibilità di

(1) V. altra versione alquanto disforme nella « Quarterly Rev. », 1877, II, p. 330.
(2) Duvergier d'Hauranne, *Hist. parl.*, X, p. 451.
(3) Stanhope, *Life of Pitt*, IV, p. 9; Rose, *Correspondance*, II, pp. 156, 182.

spirito e di carattere. Cadde, per aver voluto conservatori intorno a sè, nella Camera dei Pari, nell'amministrazione e nella magistratura, compreso vagamente della necessità delle due politiche, ma sempre disposto ad ammettere che lo stesso individuo potesse fare, nella condotta degli affari pubblici, la parte legittima all'autorità ed alla libertà. Eppure gli mancava l'appoggio medesimo del partito più conservatore: elevato, non sugli scudi dei soldati, ma sulle spalle degli industriali, non poteva avere l'appoggio dell'aristocrazia posseditrice del suolo. Per la simpatia che spira dalla sua fisonomia, per la commiserazione che scaturisce dal suo dolore e dalla sua sconfitta, sentiamo anche quanto dice un suo difensore intrinseco, confidente e seguace nell'esilio, il Conte di Montalivet: « Era il modello, così questa apologia, dei padri di famiglia, e si disse che voleva arricchire i suoi figli a spese dello Stato. Accettando la Corona nel 1830, ha salvato la Francia dall'anarchia, e si disse che aveva egli stesso preparato la rivoluzione contro il suo sovrano. Nei campi e sul trono, ha sempre voluto la pace, anzi ha avvilita la sua condotta con quattro parole *paix à tout prix*. Molto istrutto negli affari e nei modi di regnare, voleva mantenere e sviluppare la sua influenza nel seno della costituzione, e si disse che pretendeva sacrificare le leggi del paese al suo amore del potere colle parole *gouvernement personnel*. Amico del lavoro, dava impulso alle intraprese pubbliche o private, e si disse che per governare gli spiriti voleva abbassare le anime (1) ». Non discutiamo ciascuna di queste affermazioni, buona parte delle quali sono molto contestabili, mentre le poche vere dànno carattere simpatico alla figura di Luigi d'Orléans; mettiamo però in sodo che tutte queste accuse e censure provennero da una sola ragione, la mancanza di consiglieri, che godessero la fiducia pubblica. Perchè si affermò che il Re voleva arricchire i figli, che pretendeva alla pace ad ogni costo e s'affidava al governo personale? Perchè difettava di veri ministri responsabili, i quali, valendo di efficace controllo, fossero al popolo garanzia di retta amministrazione, perchè non volle trovare quell'alternativa di partiti al governo che, come è salvaguardia della costituzione, così è tutela del Principe. Al tempo della Regina Anna, il Parlamento inglese aveva acquistato ascendente in politica, ma tuttavia « what was to be done Parliament settled, but who was to do it the Queen settled ». Luigi Filippo, ad un secolo e mezzo di progresso, voleva accentrare in sue mani la designazione delle misure a prendersi e l'indicazione delle persone atte a svolgerle ed applicarle.

Piacemi avere a confronto l'esempio di Luigi Filippo colla figura del suo prossimo congiunto Leopoldo del Belgio, il quale il Barone di Stockmar diceva essere un ammirabile signore, un principe umano, un uomo nato

(1) MONTALIVET, *Louis Philippe: Liste Civile*, pp. XII-XIII.

principe (1). Re Leopoldo è stato certamente uno dei principi più distinti che il mondo abbia visti. Non ha solo governato il Belgio nella libertà, con una saggezza non ordinaria; ma per il suo carattere personale, per il rispetto e l'influenza che erasi acquistata presso tutte le Corti d'Europa, egli è stato per il suo paese una di quelle forze, che i contemporanei non apprezzano mai al loro giusto valore (2). Prima di assumere la Corona, conscio della posizione che a lui, Re costituzionale, incombeva, volle che i famosi diciotto articoli della Conferenza di Londra fossero accettati dal Belgio riunito in Congresso, perchè su questo punto gli interessi di Re e popolo potevano essere divergenti ed egli non voleva essere sovrano neppure per un istante, senza che le due posizioni fossero identificate. Lebeau, ministro degli esteri, riferiva al Congresso la risposta data da Leopoldo: « Si j'arrive en Belgique sans que les bases du territoire soient posées, ne pourriez-vous pas dire un jour: Il est venu prendre possession du trône, il a jeté son sceptre dans la balance des négociations; sans lui, elles nous eussent été plus favorables? » (3). Per non lasciar luogo ad alcun sospetto posteriore, rinunziava alla pensione votatagli nella somma di 50,000 sterline dal Parlamento Inglese all'epoca del suo matrimonio; fattosi un concetto preciso della unità d'intenti che deve collegare Re e popolo, onde il primo soglia informarsi ai voleri intelligenti dell'altro e il popolo venga a scorgere nel Re la loro più fedele estrinsecazione (4). La Costituzione belga pare conforme ai principii d'equità, ai bisogni del paese, ai progressi della ragione, garantisce largamente ogni specie di libertà e consacra pienamente tutti i principii di diritto pubblico e privato. Ad un esame attento, può trovarsi più fatta per una repubblica che per una monarchia, redatta come fu in epoca di diffidenza e di gelosia contro la prerogativa. Tuttavia, come vedemmo il potere della Corona essere mutabile a seconda delle qualità personali del monarca, le doti dei Leopoldi attribuirono loro tutta quell'influenza che la Costituzione pare avrebbe voluto limitare; ma l'influenza loro appunto si conserva in quanto si mantiene nei confini che dallo spirito della Costituzione medesima sono assegnati. Di Re Leopoldo, non addetto ad alcun partito, di nulla timoroso fuorchè del danno del paese, come di ogni Re costituzionale nel vero senso del vocabolo, si può affermare quanto a giusta ragione diceva il Massari di Vittorio Emanuele: « In ogni crisi sapeva trovare gli uomini che più l'opinione pubblica reputava idonei a comporla; e il suo squisito criterio non era mai turbato da considerazioni di persone

(1) « Ein herrlicher Herr, ein menschlicher Fürst, und ein fürstlicher Mensch ».
(2) Tallichet, *La Belgique et son jubilé*, « Bibl. Univ. et Revue Suisse » 1880, vol. III, p. 344.
(3) Juste, *Histoire du Congrès de la Belgique*, II, p. 315-16.
(4) V. Taillandier, *La reine Victoria et le roi Léopold*.

nè da antipatie, nè da simpatie. Vivendo in quell'elevata sfera d'irresponsabilità, nella quale il legislatore ha provvidamente collocato il sovrano, sapeva col tatto più delicato comprendere quanto era d'uopo che i doveri dell'irresponsabilità cedessero il posto a quelli della responsabilità morale, che ogni uomo ha verso Dio e verso i suoi popoli (1) ». Vittorio Emanuele traeva questa sua forza dalla coscienza della indiscutibilità della monarchia e dalla riverenza che tutti i partiti le professavano. Luigi Filippo, geloso egualmente delle apparenze e della realtà del potere, aveva a lottare contro gli attentati ostili: suo torto e sua ostinazione fu di non saper distinguere fra il retto alternarsi dei partiti parlamentari e lo sconvolgimento delle fazioni turbolente.

Per altro la monarchia, quantunque per propria natura esente dalle lotte dei partiti parlamentari, non è indifferente agli impulsi dei partiti della nazione, i quali possono svolgersi in separato campo finchè non entrino nell'agone parlamentare, e contrastando al principio della monarchia, ne interessino l'esistenza. « Dans la monarchie constitutionnelle, l'unité se dédouble: deux intérêts sont en présence, celui de la dynastie qui veut, quoi qu'il arrive, se maintenir sur le trône, et celui de la nation » (2). È raro che il Littré adoperi espressioni così poco esatte come queste, perocchè l'unità dello Stato si conserva nel Re, fedele al suo tacito mandato, pronto d'altronde a riconoscere, anche con proprio danno, l'espressione, se certa ed indiscussa, della volontà del paese e rispondere con Leopoldo I: se volete che io me ne vada, non avete che a dirlo. L'unità si suddivide assai più e con maggiore agevolezza in tutte le altre forme di governo, ove l'interesse del reggitore è molto più sovente in contraddizione col beneficio del paese. Più il monarca appartiene a dinastia vecchia e senza rivali nè interni nè esterni, più i due interessi si conciliano. All'incontro, il dualismo apparisce flagrante e pericoloso, quando, il trono essendo in contestazione, ciò che preoccupa il Re è di consolidare la sua dinastia: l'interesse generale passa allora in second'ordine. Quando Surlet de Chokier, Reggente del Belgio, rimise le sue funzioni a Re Leopoldo, De Gerlache presidente del Congresso gli rivolgeva le seguenti parole, che sarebbero il più bell'elogio di un Re costituzionale. « Un jour l'histoire racontera quel rôle conciliateur vous avez rempli au milieu des opinions divergentes et des partis qui s'agitaient; elle dira que l'Assemblée nationale, voulant concentrer dans les mains d'un seul des pouvoirs jusque-là trop divisés, chercha quelqu'un qui ne déplût

(1) MASSARI, *Commemorazione* fatta a Napoli il 6 febbraio 1879: *Vita di Vittorio Emanuele*, p. 610.
(2) LITTRÉ, *La troisième république*, pp. 157-158.

à personne, qui eût l'estime et la confiance de tous et qui voulût se dévouer pour le pays: et cet homme ce fut vous Mr. le Régent » (1).

Seguendo quest'esempio, il Re costituzionale, non più conservatore dei *Tories* nè più liberale dei *Whigs*, non ha missione di eccitare gli uni o gli altri, ma di seguirli volta a volta e contenerli, quantunque in fondo sia conservatore perchè, come dice il Bagehot, suo mestiere è d'essere realista. Ogni funzione ereditaria investita d'un grande ufficio continuato a traverso i secoli, riconnessa al passato per i servigi resi, al presente ed all'avvenire per la cura della propria grandezza e della prosperità della stirpe, deve, moderando le passioni dei partiti, fare alla ragione la parte più ampia ed esclusiva: la ragione è conservatrice, il sentimento progressivo. Come l'elemento conservatore è necessario in qualunque governo, tantochè i repubblicani medesimi lo vogliono far consistere in un Senato o in una classe di elettori, come meglio ottenerlo che in quest'istituzione imparziale e benevisa? La istituzione regia resta la consigliera dei partiti, serve loro di legame, è dessa che li avvicina o li allontana dalle soluzioni estreme, a cui li riconducono senza posa i loro principii esclusivi. Avendo per missione di tutelare nei Consigli del governo la tendenza che non vi è rappresentata, ai conservatori richiama la necessità di tener conto di aspirazioni da lungo tempo rejette, il diritto del paese di aumentare la propria azione diretta; ai liberali raccomanda la pazienza, fa intravedere il pericolo della elevazione troppo rapida delle masse; diventa la rappresentante più ferma e sicura della minoranza. Non vede insomma nelle dottrine diverse dei partiti e nei mezzi differenti ch'essi mettono in opera, se non se gli elementi necessari di una soluzione completa, lontana egualmente dall'immobilità e dall'anarchia, con agevolezza comprendendo che perderebbe tosto ogni considerazione se appoggiasse troppo vivamente l'una o l'altra tendenza. Guai ai Re che pigliano parte diretta alle lotte dei partiti, guai ai Re che vogliono fare della politica nelle relazioni col paese, « guai alla fama di qualunque Principe, esclama Montesquieu, che sia oppresso da un partito il quale divenga dominante ».

Hume (2), il famoso trattatista dei partiti inglesi, assevera che la Corona accorda naturalmente la sua confidenza ed autorità a coloro i cui principii veri od apparenti sono più favorevoli al governo monarchico, ma dall'amore del potere sono spinti assai più lungi che non li avrebbero condotti questi medesimi principii. D'altro lato, i loro oppositori, delusi nell'ambizione, si gettano in un partito, le cui opinioni li riducono ad essere

(1) JUSTE, *Hist. du Congrès de Belgique*, II, p. 359; *Le Régent d'après ses papiers et documents*, p. 184.
(2) David HUME, *On the parties of Great Britain.*

gelosi quanto è possibile dell'autorità regia, e portano i loro principii più oltre di quanto permetta una sana politica. È così che i partiti della Corte e del popolo — come le frazioni parlamentari pigliavano nome nei tempi anteriori al regime costituzionale — sono una specie di partiti misti, influenzati egualmente da principii politici e da motivi d'interesse individuale. Le concezioni odierne si oppongono assolutamente a questa mischianza di considerazioni personali, le quali falsano l'organismo della costituzione, come lo viola l'intervento di minoranze sovversive, attesochè « il governo parlamentare è impossibile se le lotte dei partiti, che sono nella sua natura, non vengono a spirare ai piedi del trono » (1). L'irresponsabilità del Re ha per oggetto di collocarlo al di sopra della regione degli intrighi; ei li vede agitarsi ai propri piedi senza prendervi parte, li giudica senza che siavi bisogno di condannarli: si fa servire dal partito che è più forte e più abile, ma senza appartenervi; la logica delle lotte costituzionali esige che niun partito possa disporre della forza suprema, perocchè desso sottometterebbe gli altri alla sua volontà. Napoleone I diceva al Consiglio di Stato: « Governare con un partito, gli è mettersi tosto o tardi alla sua dipendenza, non mi ci lascierò cogliere: io sono nazionale, mi servo di tutti coloro che hanno capacità e volontà di marciare con me. Ecco perchè ho composto il mio Consiglio di Stato di costituenti moderati come Defermon, Roederer, Régnier, Régnault, di realisti come Devaine e Dufresne, finalmente di giacobini come Brune, Réal e Berlier: io amo gli onest'uomini di tutti i partiti » (2). Anche il Re costituzionale ama gli onest'uomini di tutti i partiti, ma non li accoppia, perchè le lotte diventerebbero troppo acute, come Washington dimostra, o tutti soggiacerebbero ad una volontà unica e si concorderebbero nella comune servilità, come soleva dire Napoleone. Sapendosi controllati da un potere supremo ed imparziale, i partiti onesti restano più indipendenti nelle loro mosse, meno timorosi di risultati che sanno previsti ed evitati da un'autorità superiore. Onde la istituzione regia, mentre frena i partiti, permette loro nello stesso tempo tutti i legittimi tentativi. In una casa, in cui faccia difetto la chiave di vôlta, non si osa fare gravi mutamenti per tema di scuotere e abbattere tutto l'edificio. Il Lecky (3) crede che il Re ci rimetta per la esistenza dei partiti: se è vero che Giorgio III, colla costituzione di questi diminuì la sua potenza perchè, mentre prima governava senza regola di sorta, fu costretto poi a seguire almeno il partito al quale si infeudava; non risulta parimente esatta l'opinione del Lecky per tutti quei Re i quali, non tenendo a norma che *ars regnandi*

(1) Ficquelmont, *Pensées morales et politiques*, p. 180.
(2) Louis Napoléon, *Idées Napoléoniennes*, p. 33.
(3) Lecky, *Hist. of England in the Eighteenth Century*.

sia *ars mentiendi* (1), si credano obbligati a fare il bene dei sudditi e vedano, dall'alternarsi dei partiti, sorgere l'utile ricercato. Se adunque i partiti traggono dall'istituzione regia conforto e miglioramento, anche il Re ne trae il miglior sussidio, quand'egli voglia reggere, come diceva Bolingbroke (2), come *common father of his people;* nel qual caso, ove si ostinasse a governare con un solo partito, si addiverrebbe alle fazioni, fazione del Principe se egli ha abilità; fazione dei ministri in caso contrario (3).

L'indipendenza di opinioni del Re spiega perchè nei dibattiti parlamentari il suo nome non possa essere pronunziato còn discussione. Nè gli è lecito rendere col suo nome, o colla sua presenza, meno sereno ed imparziale il parere dei singoli, nè può egli pure venir impacciato in un'opinione, mentre egli solo nel regno può, senza taccia di mobilità o di *inconsistency*, variar sentimento. Che potrassi rispondere al deputato, il quale, udendo proferire il nome del Re, dichiarasse che la menzione di questo nome augusto gli fa perdere la libertà di cui la discussione non può fare a meno? In Francia si diceva esser per amore e rispetto che si parla sempre del Re: in Inghilterra si diceva e si dice che per rispetto non se ne discorre mai. Da qual lato il rispetto è meglio inteso? L'elogio stesso non è scevro di certa dose di giudizio e il Re non ha giudici. È noto che durante la Ristorazione Francese, tutte le evoluzioni, coalizioni e corruzioni parlamentari si compirono in nome del Re; gli *ultra* dall'un lato, i ministeriali dall'altro e i liberali puranco foggiati sul concetto di un Re teorico, facevano a gara ad invocare questo nome. Si leggano le frasi di adulazione

(1) *Jurare, perjurare, polliceri et omittere, asserere et negare escas fore principum*, così diceva uno Sforza di Milano.

(2) Bolingbroke, *The idea of a Patriot king.* — « The Works », vol. V, pagine 280-81.

(3) Le idee del tanto censurato Bolingbroke sono qui così nette e scientifiche da meritare di essere riportate e additate ad esempio anche dei tempi attuali. « He (the king) may favour one party, and discourage another, upon occasions wherein the state of his kingdom makes such a temporary measure necessary, out he will expose none, much less will he proscribe any. He will list no party, much less will he do the meanest and the most imprudent thing a king can do, list himself in any. It will be his aime to pursue true principles of government independently of all: and by a steady adherence to that measure, his reign will become an indeniable and glorious proof that a wise and good prince may unite his subjects and be himself the centre of their union » (*Ibid.*, p. 290).

Il Re può favorire in certe occasioni un partito e scoraggiarne un altro, allorquando lo stato del suo regno renda inevitabile tale misura temporaria, ma egli non ne sposerà alcuno e tanto meno ne proscriverà. Egli non si legherà con verun partito, e molto meno si collocherà, ciò che sarebbe la cosa più imprudente e funesta che un Re possa fare, nel novero di alcuno. Sarà suo scopo di conseguire i veri principii di governo indipendentemente da tutti, e aderendo strettamente a questo metodo, il suo regno diventerà certa e gloriosa prova che un saggio principe può unire i suoi sudditi ed essere egli stesso il centro della loro unione.

vergognosa che il Decazes, il quale fu pure il ministro più liberale della Ristorazione, esprimeva alla tribuna in occasione della discussione della legge d'amnistia: « Messieurs, les ministres du Roi aussi parlent au nom de l'honneur, car ils parlent au nom du Roi, ils parlent au nom de la nation, car ils parlent au nom du Roi, ils parlent au nom de la raison et de la sagesse, car ils parlent au nom du Roi » (1). Il medesimo Royer-Collard, presiedendo nel 1816, dopo l'Ordinanza del 5 settembre, il collegio della Marna, diceva attendere il Re dai suoi fedeli sudditi ch'essi deputassero uomini raccomandabili per i loro principii in favore della legittimità, per la loro moderazione ecc., quasi si riconoscesse nel Re un potere distinto dai ministri e nel suo nome un simbolo di idea governativa. La Francia era abituata a questo spreco del nome del Re, che faceva sussultare, usato dagli oppositori, il cuore tenero di Villèle, solito egli stesso a collocarsi dietro questo nome in posizione inespugnabile.

Neppure l'Inghilterra si attenne sempre alla regola costituzionale oggidì prevalsa: i primi discorsi di Fox e Pitt abbondano di accenni alle opinioni del Re, ove pure non si discutano mozioni addirittura riferentisi alla influenza regia, come la famosa di Dunning. I tempi mutati e l'influenza del caso di lord Temple diedero luogo alla proposta fatta da Baker il 17 dicembre 1783 « che è diventato necessario dichiarare essere un crimine grave, attentante all'onore della Corona, contrario ai privilegi fondamentali del Parlamento e sovversivo della costituzione il riferire un'opinione reale o pretesa di Sua Maestà sopra una legge od altra misura pendente nell'una delle due Camere del Parlamento coll'intenzione d'influire sui voti dei membri » (2). Però la circolare di Taylor di circa mezzo secolo dopo cadeva nello stesso difetto, quantunque lo scopo ne fosse assai più commendevole. L'uso odierno dell'Inghilterra e degli altri paesi parlamentari — molto giusto rigore osservano in ciò i Presidenti italiani — mostra che nel regime rappresentativo non si tien di mira che l'autorità del trono e non la persona che l'occupa, perocchè, simile alla nazione, il trono è ognora presente, attivo, scevro da vicissitudini.

Si è udito un grande guerriero, creatore del più grande impero che abbia dominato l'Europa, dire nel gennaio 1814 al Corpo Legislativo che egli era il trono e non « quatre planches de sapin couvertes d'un tapis en velours ». Ebbene le quattro *planches de sapin* hanno abbattuto l'uomo fatto trono. Luigi Filippo il 10 maggio 1838 rispondendo al discorso del Presidente Dupin (3) diceva non volere, colla *Henriade* di Voltaire, affermare

(1) DUVERGIER, *Hist. du gouv. parl.*, III, p. 323.
(2) *Commons*, *Journ.*, XXXIX, p. 842; *Parl. Hist.*, XXIV, p. 199.
(3) *Présidence de l'Assemblée législative: petits annals précédés des discours* de M. DUPIN, Paris, 1853, p. 123.

« trois pouvoirs étonnés du nœud qui les rassemble », ma voler piuttosto rinnovare l'antico apologo delle legna riunite in un fascio più potenti contro gli urti esteriori e le forze oppositrici. Il Re che si intromotte nei partiti, eccitandone la gelosia, rompe questo fascio d'unione e vien meno così alla sua missione essenzialmente unificatrice, e di lui può dirsi ciò che del Papa diceva Savonarola: « il Papa quando s'inganna non è più Papa, e, se comanda il male, non è come Papa che lo comanda » (1). Egli è in questi casi che la Corona diventa contestata e perde la sua qualità caratteristica. A coloro che, sotto la dinastia Napoleonica dicevano non potersi dare la libertà come in Inghilterra perchè la dinastia non era accettata come là incontestabilmente, Ollivier (2) rispondeva anche in Inghilterra esservi stati i tempi in cui tutto era in discussione, tanto che in un giornale tory medesimo scriveva: « La Corte è un luogo pestilenziale, la cui sporcizia deve allontanare tutti coloro che sanno distinguere la virtù dal vizio e la purità dalla impurità: la innocenza è bandita dal palazzo mentre il vizio assiso alla tavola regia vi si abbandona alle orgie più vergognose ». La conclusione è che l'Inghilterra non ha già ottenuto la libertà per aver rispettato la Casa d'Annover; ha rispettato la Casa d'Annover perchè questa si è manifestata a lei come la migliore salvaguardia delle sue libertà. Ecco ciò che niun governo ha compreso in Francia; tutti i sovrani essendosi ivi preoccupati di fondare la dinastia, la dinastia fu abbattuta: se si fossero adoperati ad istituire la libertà, questa li avrebbe grandeggiati e raffermati.

Quando si tratta di Principi, i quali dall'amore verso il paese sono indotti a sopportare tutte le traversie della loro vita politica, a mantenere un carattere calmo ed imparziale in mezzo a tutte le vicissitudini, potrà allora ritenersi che il carattere del Principe consolidi la dinastia. Quando il Re si lascia trascinare dall'ira politica e lotta contro la volontà del paese, o dall'ira personale per offese che egli non deve risentire, allora occorrono le punizioni degli Stuart o gli avvenimenti di cui fu giuoco Guglielmo d'Orange. Nel 1829 il Re delle Provincie Unite fece un viaggio nel Belgio in cerca di popolarità, onde faceva sforzi inauditi per mostrare viso benigno alle molteplici petizioni che, individuali o collettive, venivangli presentate. Una di queste sportagli a Liegi era fondata su ragioni così poco convenienti, che il Re lasciossi sfuggire: *c'est infame*. Questa parola corse di bocca in bocca, infiammò gli animi, specie nelle Fiandre ove quel moto di petizioni era sorto, e diede origine ad un'Associazione detta *Ordre de l'infamie*. Le insegne consistevano in un medaglione d'argento in forma di libro

(1) Perrens, *Jérôme Savonarola*, Paris, 1883, vol. I, p. 310; Franck, *Réformateurs et publicistes*, p. 271.
(2) Ollivier, *Démocratie et liberté*, p. 77.

aperto rappresentante la legge fondamentale: dall'un verso la parola *lex* e sotto *fidèles jusqu'à l'infamie*, dall'altro *rex* e sotto *infamia nobilitat.* In pochi giorni il numero degli iscritti risultò estesissimo. Avvenimenti questi deplorevoli in ogni senso, se non fossero stati destinati a dare la libertà ad un popolo togliendolo alla soggezione di un altro con tradizioni e costumi disformi; deplorevoli anche se in paese di dinastia secolare, perocchè validi a togliere alla monarchia tutto quel profumo di sublimità inarrivabile che la fa pregevole agli occhi del popolo, e che una benchè piccola causa può sconvolgere od avvelenare. Non sempre i Re sono colpevoli quando qualche tumulto o sollevazione li obbliga a cedere il campo; molte volte sono malintesi od equivoci; il più sovente il torto dei Re si concreta nello sfregio della potenza dei partiti. Di fronte a questi il Re imparziale si trova raffermato o rafforzato, il Re cocciuto e tenace di propria sua volontà, si trova indebolito. Non tema il Re di esporre i propri concetti, di far valere la propria intelligenza, di esprimere i suoi consigli fatti più validi dall'esperienza e dal disinteresse: tema di intromettersi nelle faccende esteriori, di voler far comparire la propria personalità, la quale, molto potente nell' interno del Consiglio, deve all'esterno appartarsi. Allora l'inerzia, che i popoli possono scorgere nel Re, farà luogo ad una vera ed efficace influenza, la quale, se disconosciuta nel corso ordinario dei tempi, riceverà dalla storia la ricognizione meritata di encomio:

> Et la Déesse de Mèmoire
> Favorable aux Rois bienfaisants
> Soulèvera pour lui l'équité de l'histoire
> Contre l'iniquité du temps.

Non timido o debole mostrossi Re Amedeo, quando due anni dopo la sua elevazione al trono di Spagna offerse alle Cortes la sua abdicazione per non voler esser Re di un partito, non timido o debole perchè in altra occasione aveva dimostrato la forza dell'animo suo, la quale si rompeva contro la necessità delle circostanze. Quando, cangiato sette volte ministero in 18 mesi, il gabinetto Serrano-Topete gli presentò la proposta di sospendere la costituzione a causa delle gravi turbolenze del Regno, seppe mostrare volontà personale e coscienza indipendente da quelle coalizioni continue altrettanto facili a comporsi che a disciogliersi, fatte in vista di un impiego o di una posizione. Pur avendo il ministero una maggioranza alle Cortes, se ne separò e fece appello al capo del partito progressista radicale, Ruiz Zorilla: il 9 giugno 1872, convocato il Consiglio dei ministri Serrano-Topete, questo apprese come il figlio di Vittorio Emanuele e il nipote di Carlo Alberto era legato dalla sua parola di Re e di gentiluomo, che, avendo egli giurato la costituzione per virtù della quale regnava, non poteva nè restringerla nè sospenderla, non essendo ciò nelle consuetudini di Casa

Savoia, tantochè prima di mancare alla sua parola avrebbe deposto nelle mani della nazione i poteri ricevutine.

Dati i difetti del regime parlamentare, che tuttodì si lamentano esageratamente, avvertiamo pertanto se una modificazione negli uffici della Corona non debba avervi influenza riparatrice. Dal Syme, il quale colla distruzione dei partiti crederebbe di ottenere un'autorità superiore nel ministero, al Thornton ed altri che vorrebbero affidare al Parlamento la nomina diretta del ministero colla conseguente responsabilità per la linea di condotta prefinita e la coscienza della propria attitudine, fino ai recenti conati per trovare, non in una riforma, ma in una diversa interpretazione delle funzioni del Senato il voluto rimedio (1); tutti deducono alla decadenza del regime parlamentare di cui il belga Prins viene a svelarci le ultime tacche. Se poco vale la elevazione dell'autorità ministeriale, che verrebbe ad urtare nella prerogativa monarchica o resterebbe sempre emanazione impotente ed inefficace, se molto meno giova la speranza che le maggiori funzioni amministrative della Camera (2) elevino in essa corrispondentemente la coscienza e l'attitudine dei membri; non si fece avvertenza sufficiente a quella che è necessità dei tempi e delle circostanze parlamentari, l'aumento della potestà regia considerata, non come di *diritto*, non come potestà *sacra* nè *paterna*, ma come *funzione* pubblica, la quale deve essere circondata di tutta l'ampiezza ed estensione, che a qualsiasi altra pubblica attribuzione non ci peritiamo di accordare entro la necessità delle circostanze e dei tempi.

(1) V. i risultati delle adunanze private tenute in principio del luglio dai senatori italiani, i quali, escluso il principio di un indirizzo al Re per la riforma del Senato, vennero a conclusione doversi soltanto ricercare una maggiore importanza delle funzioni senatorie, specialmente d'iniziativa del Ministero.

(2) Nella tornata del 6 giugno 1887, diceva l'on. Boselli relatore del bilancio spesa finanze: « Io non vorrei mai le invasioni soverchie del Parlamento sull'amministrazione propriamente detta; ma credo per altra parte che i Parlamenti moderni non sono più Parlamenti così esclusivamente, essenzialmente politici, come i Parlamenti di altri tempi.... I nostri Parlamenti moderni, senza diventare amministratori, acquistano tutti i giorni maggiori attitudini a dare il loro giudizio intorno all'assetto, alla fisionomia delle varie amministrazioni dello Stato. Io credo che oggigiorno tutto ciò che accresce l'intervento aperto, solenne, legislativo del Parlamento, diminuisce l'esplicazione di altre azioni che può esercitare il reggimento parlamentare e che è bene respingere e reprimere in tutti i modi ».

PARTE II

LA RESPONSABILITÀ MINISTERIALE

« La responsabilità ministeriale non è soltanto una delle guarentigie concesse dallo Statuto, essa è base e guarentigia di tutte le altre guarentigie. Sarebbe per certo da preferirsi un Governo assoluto in cui si potesse avere una responsabilità sincera ed efficace nei membri del Governo, anzichè una Costituzione nella quale la responsabilità sia vana ed illusoria ».

(SINEO, *Relazione sulla responsabilità ministeriale*, Atti Parl., 1857-58, vol. V, p. 2531).

CAPITOLO I.

FONDAMENTO DELLA RESPONSABILITÀ DEI MINISTRI

Nelle Carte costituzionali, così come nelle consuetudini del reggimento inglese, la dichiarazione dell'inviolabilità e sacertà del Re si contende il primo posto colla formola che sancisce la religione dello Stato; ed è notevole la duplice adiettività preposta alla persona del Re, siccome quella che vuole aggiungere un carattere religioso all'immunità giuridica. Se ciò risente certamente della teorica del diritto divino, attesochè acquisti un carattere eminentemente religioso chi sia consacrato dalla volontà diretta dell'Ente Supremo, non disconosce tuttavia un'indole laica essendo ad evidenza la *sacertà* applicabile anche a colui che, ateo, riconosce i doveri sacri della propria coscienza.

I Romani, da cui tale parola ci derivò, l'adopravano in senso misto, religioso e laico. Dessi ci presentano dall'un lato i *sacra gentilitia*, i sacrifizi cioè offerti ereditariamente da una famiglia alla stessa Divinità, tanto sacri che Tito Livio si ferma a descrivere i pericoli (1) del giovane Fabio traversante l'armata nemica dei Galli per recarsi al Quirinale a fare

(1) TITO LIVIO, 1ª decade, libro VII.

l'annuo famigliare sacrifizio, ed a conferma ci aggiunge (1) la rovina della numerosa famiglia Patilia per aver fatto offerire da uno schiavo i sacrifizi consueti a Ercole. E si ricordano parimente i *sacra natalitia* ed i *sacra liberalia;* onde la parola *sacrum* viene ad assumere in Roma l'equivalente significato di sacrifizio (2).

Ma anche in questo tema scorgiamo invadente quella confusione o commistione tra diritto pubblico e sistema religioso che in Roma per molto tempo, anzi, direi sempre, prevalse. Il *Monte Sacro* ricevette tale denominazione dalla sacertà dei diritti popolari, non da alcun simblema religioso (3): *Via Sacra* era quella per cui passavano i generali vincitori ricevendo gli onori del trionfo: il giuramento di fedeltà, che i soldati romani prestavano in corpo quando venivano arruolati, dicevasi *sacramentum* a differenza del giuramento particolare che pigliava nome di *jusjurandum:* *sacro* era pure il titolo del deposito che si faceva dai litiganti come garanzia delle spese e dei danni, corrispondentemente ai πρυτανεῖα dei Greci.

Di questa intenzione non necessariamente religiosa abbiamo conferma nel senso annesso alla parola *sacro* nei tempi recenti, ed in ispecie nell'appellativo che le costituzioni francesi durante le epoche più atee ed antireligiose attribuivano ai diritti dell'uomo: *naturali*, *sacri* ed *inalienabili*. Il secondo epiteto non era se non conseguenza illazionale del primo: ciò che è conforme alla *natura* dell' uomo e da lui inseparabile è *sacro*. L'illustre prof. Passaglia, nelle sue dotte conferenze sui *Diritti naturali dell'uomo*, dimenticava, nell'interpretazione religiosa data a questa parola, che nel tempo appunto in cui essa aveva la propria origine infieriva la lotta contro la religione.

Inteso pertanto che sacertà vale ad indicare gli attributi insiti in un soggetto, da cui restano inseparabili; la sacertà del Re significa che al Re, istituzione necessaria dello Stato, è inerente la inviolabilità. Così intendeva il Montesquieu allorquando dichiarava: (4) « la persona del Re dev'essere *sacra* perchè, essendo egli *necessario* allo Stato affinchè il corpo legislativo non diventi tirannico, dal momento ch'ei fosse accusato e giudicato non vi sarebbe più libertà ». Ammettiamo che, data questa significazione, conveniva maggiormente al retto senso politico eliminare la parola *persona* facile ad ingenerare equivoco, attesochè la *persona* del Re sia sacra ed inviolabile solo quale conseguenza della sacertà ed inviolabilità dell'*istitu-*

(1) Tito Livio, 1ª decade, libro VII.

(2) La quantità dei sacrifizî era immensa: si annoveravano l'*abstemium*, il *canarium*, il *montanum*, il *domesticum*, il *municipale*, il *nuptiale*, il *nyctelium*, il *peregrinum*, il *populare*, il *privatum*, il *resolutorium*.

(3) Niebuhr, *History of Rome*.

(4) Montesquieu, *Esprit des lois*, libro XVIII, cap. 22.

zione regia. « E sarebbe tornato anche conforme a logica anteporre l'epiteto inviolabile » a quello di *sacro*, il quale non vale invero se non ad indicare aversi nell'inviolabilità regia l'essenza connaturata del governo rappresentativo. Onde non si esce dall'ordine legale per entrare nel morale: si sta sempre nell'ordine medesimo, nell'ordine logico.

Siffatta spiegazione dell'inviolabilità regia viene, a mio avviso, a rendere ragione del momento in cui cessa di esistere per dar luogo ad una responsabilità, sempre però limitata. Nel processo intentato a Luigi XVI si fecero distinzioni le quali distruggevano il principio, sceverandosi i delitti ordinari dai delitti politici e nei delitti politici differenziando quelli che abbattevano la costituzione da quelli che la lasciavano sussistere; non si pensava che l'inviolabilità copre tutti i delitti. Ma era erroneo parimente ritenere che qualunque enormezza fosse coperta da questa inviolabilità, la quale perciò si opponesse alla dichiarazione di decadenza. L'inviolabilità si riferisce al passato non al futuro, non essendovi legge che possa incatenare i destini di un popolo ad una persona indegna: quando il Principe sia incorso in uno dei casi più gravi di politico misfatto, cessa allora la inviolabilità, la quale lo copre bensì per il passato in guisa da impedire la incriminabilità, ma lo lascia scoperto per lo avvenire, permettendo di pronunziare la sua decadenza. Quando il fatto del Re turba la *natura* dell'istituzione regia, la sua *sacertà*, aggiuntivo inerente all'istituzione medesima, viene meno contemporaneamente; sacra è la natura dell'istituzione regia, sia per il popolo sia per il Re stesso: ove questa sia violata perchè il Re calpesti i legittimi diritti popolari, cessa la sacertà, la quale è parte di questa natura. Non sapremmo invece come definire questo caso, se stessimo ai teologi ed a tutti coloro che, liberali, non comprendono il marcio ascoso sotto la spiegazione della sacertà regia data da quelli, imperocchè, quando Dio ha consacrato una persona, è assurdo che l'infallibilità divina abbia fallito e la persona insignita cessi di essere santa venendo meno al suo ufficio. Questa dottrina teologica emessa a spiegazione del diritto del Principe è in opposizione evidente colle teorie di solito professate riguardo al potere regio dai teologi medesimi: imperocchè è noto che da sant'Isidoro e san Tommaso d'Aquino, fino a tutta la lunga schiera dei gesuiti si è spessissimo da loro predicato la facoltà nei popoli di deporre i loro reggitori (1), istituendosi e proclamandosi per la prima volta la dot-

(1) Giova consultare su questo argomento la *Storia dei Papi* e la *Rivista storico-politica* del Ranke, la *Storia della filosofia moderna* del Ritter e *I precursori di Ugo Grozio nella dottrina del jus naturæ et gentium* di Kaltenborn. Il Lainez, come da questi libri si ricava, dichiarava il potere laico essere in origine nelle comunità, le quali lo compartiscono ai loro magistrati senza alienarlo assolutamente. Il Bellarmino accordava persino l'attributo divino a questa

trina della sovranità popolare. Questo spauracchio, che i Padri Gesuiti tenevano in serbo per ridurre sotto la propria influenza i Principi dei secoli scorsi, è in perfetta antitesi colla sacertà religiosa del Capo dello Stato.

Dopo avere all'art. 4 dichiarata sacra ed inviolabile la persona del Re — conseguenza diretta dell'ereditarietà del Trono la quale, simbolo di stabilità, considera impossibile la punizione (1), — lo Statuto espone all'articolo 67 il principio che « i ministri sono responsabili » (2).

Io non so, in verità, se non si potrebbe appuntare a grave inesattezza dello Statuto la lontananza in cui sono poste le disposizioni degli articoli 4 e 67, pure necessariamente connesse: ondechè si possa dimandare ingenuamente: di che cosa sono i ministri responsabili in forza dell'art. 67? Non è d'uopo di un articolo speciale per indicare la responsabilità delle proprie azioni: se adunque a queste non si riferisce, a quale ha desso rapporto? La lettera dello Statuto non ci autorizza a risalire fino all'art. 4. Onde la Carta Francese del 1830 — dalla quale tanto ha copiato la nostra, checchè altri ne dica o sostenga (3) — avendo già ovviato all'inconveniente più sopra esposto, con dichiarare la persona del Re prima *inviolable* e poi *sacrée*, soggiunge tosto nello stesso art. 12: « ses ministres seront responsables ». È notevole inoltre che la costituzione greca del 1864, che avremo occasione di citare più lungi, tralascia affatto l'epiteto « sacro » e dice all'art. 29: « la persona del Re è irresponsabile ed inviolabile » (4).

potestà laica conferita al popolo. Mariana prosegue più oltre a dire: « Noi non dobbiamo sopportare che un tiranno offenda la voce della natura, la legge scritta nell'anima nostra. Il popolo in pubblica assemblea può ricondurlo sulla via del giusto o dichiararlo nemico pubblico. Se non fosse lecita l'assemblea pubblica, diventerebbe permessa allora la difesa individuale contro il tiranno ». Ma le dottrine più rivoluzionarie si trovano poi nel Suarez, difensore di Bellarmino contro Giacomo I d'Inghilterra: egli, dopo aver dimostrato il diritto di sovranità popolare e la necessità del consenso del popolo alla potestà del Principe, ed oppugnato anche il principio dell'eredità, sancisce il diritto di deporre un tiranno ed anche di torgli la vita: « *tota respublica et quodlibet eius membrum jus habet contra illum: unde quilibet potest rempublicam a tyrannide vindicare* ». La teoria rivoluzionaria è tutta racchiusa in questa dottrina dei Padri Gesuiti.

(1) Prévost-Paradol, *France Nouvelle*, p. 116.

(2) Osserva l'esimio cons. Saredo che la parola « responsabilità » non è italiana e venne a noi trasferta dai paesi che ci precedettero nelle libere istituzioni, si tentò di sostituirvi altre parole, malleveria, imputabilità, sindacatura, ma oggimai la parola responsabilità fa parte essenziale del vocabolario politico ed è difficile a surrogare (*Corso di dir. cost.*, vol. II, p. 31).

(3) Discorso Depretis: tornate della Camera 18-22 dicembre 1882, progetto di legge sul giuramento politico.

(4) Non è troppo a meravigliare la illogica interposizione statutaria, se l'ingegno eminentemente logico del Rosmini commetteva un simile errore allor-

Se anche però il nostro Statuto ha poco saggiamente allontanato due disposizioni di cui l'una richiama l'altra reciprocamente; è certo tuttavia che il pensiero costituzionale si completa solamente mediante l'unione di entrambe. Difatti la inviolabilità del Re non si verifica e non ottiene giustificazione se non in vista della responsabilità dei ministri: onde il Macarel dice giustamente (1) « si pour consacrer l'inviolabilité royale on exigeait que la volonté royale fût à l'abri de toute erreur, l'inviolabilité serait une chimère; mais en la combinant avec la responsabilité des ministres on fait qu'elle peut être respectée réellement parce que, s'il advenait que la volonté royale s'égarât, elle ne serait plus exécutée ». Nel mondo intero la responsabilità è una necessità morale a cui niuno può sfuggire: Robespierre si dichiarava responsabile rimpetto alla storia, di fronte a quel giudice al quale s'inchinano, responsabili, i popoli interi; la sua morte fu la esplicazione della sua responsabilità. Lo Statuto può deviare la responsabilità dalla persona del Re ma non sopprimerla: ed ove ad altri non la attribuisse, essa tornerebbe a carico di colui che se ne volle esente. La responsabilità dei ministri è dunque inevitabilmente correlativa alla inviolabilità del Re: questa legge è talmente rigorosa che, non appena la responsabilità scema, l'inviolabilità soffre: se il corso dell'una è contrariato rifluisce sull'altra: affinchè il Re di nulla sia responsabile occorre che i ministri rispondano di tutto: se la responsabilità non è completa dall'un canto, l'inviolabilità non lo è dall'altra.

Si consideri quante volte si giunse a turbare la inviolabilità del Re appena il ministro venne sottratto alla pubblica censura: si rammenti il gridìo vivace sollevato contro il Re di Grecia da buona parte della stampa patriottica per causa dei fatti poco commendevoli dell'ultimo ministero Comonduros. In Inghilterra quasi tutti i casi di responsabilità ministeriale effettivamente applicata si possono ridurre in un solo, quando cioè un ministro, che forse non aveva altra colpa tranne quella di godere altissimo credito presso il monarca, veniva sacrificato dalla debolezza del Principe agli odii dei suoi emuli. Se Carlo I si decise a lasciar condurre al patibolo il Conte di Strafford, carattere duro e superbo, ma dotato d'ingegno e profondità di vedute e leale amico del suo Re; se Giacomo II lasciò sacrificare i suoi migliori seguaci, si fu per la coscienza che la responsabilità dei ministri

quando, cedendo a quell'impulso alquanto vanitoso, a cui non seppe resistere anche il compianto Laboulaye, volle formulare un progetto di costituzione e collocò la resp. ministeriale nel titolo dell'ordine giudiziario (*Costit. secondo giustizia*). Il nostro Statuto dichiara dapprima che il Senato si costituisce in Alta Corte per giudicare i ministri (art. 36), in seguito dice aver la Camera diritto di tradurli avanti quest'Alta Corte (47) ed infine dichiara i ministri responsabili (67). Da ciò si scorge quale regola ordinatrice vi domini.

(1) Macarel, *Éléments de droit politique*, p. 211.

copriva quella della Corona. Ma non si poterono tuttavia sottrarre a pagare il fio di colpe a cui niun ministro può riparare colla propria responsabilità. Carlo I desta compassione per il martirio sostenuto, non per la causa propugnata; per la condotta posteriore alla condanna, non per quella precedente: il modo sleale e poco sincero con cui condusse la lotta doveva alienare da lui gli animi dei posteri. Niun dubbio sull'impressione che desta il carattere di Giacomo II: è soltanto risentimento contro un uomo posto nelle condizioni di poter guidare il suo paese con utile universale, ma ostinato per la sinistra via che doveva condurre ad un nuovo rivolgimento, nel quale un altro popolo che non fosse l'inglese, profondamente pratico e memore degli insegnamenti della rivoluzione anteriore, avrebbe infranto le sue sorti. La dottrina della responsabilità ministeriale condotta a chiaro principio, ha salvato insieme i ministri dal patibolo, ed i Principi dalle censure: onde Giorgio III, quantunque abbia, e per volontà sua propria, sostenuto una politica affatto contraria a quella desiderata dal popolo inglese, potè tuttavia agevolmente scaricare sui suoi ministri la responsabilità di una condotta, di cui egli era il principale ispiratore (1). Col ben inteso regime di gabinetto, come si rende più raro il caso della responsabilità del ministero, così più difficile anzi, direi, impossibile torna il farla risalire al Principe, salvo quando questi volesse agire all'insaputa dei ministri stessi. Anche per questi atti estranei alla politica del ministero vige l'inviolabilità del Re, senza che però si possa assicurare ch'essa nel fatto si traduca; essendo impossibile riversare sui ministri, per atti a loro incogniti, la responsabilità che è norma generale di tutte le azioni umane (2), è troppo facile che il popolo voglia foggiarsi un'altra persona responsabile.

È adunque indiscutibile che la legge della responsabilità è di diritto universale. Gli è perciò che il Guizot (3), dichiarando fattori del governo civile la elezione, la pubblicità, la divisione e limitazione dei poteri, vi aggiunge quale principio inconcusso la responsabilità (4). Il potere esecutivo

(1) V. relazione Ferraris del 18 dicembre 1868 intorno al progetto Sineo sulla responsabilità ministeriale: « Stando alle regole comuni della responsabilità umana, quegli che nell'ordinamento dello Stato occupa il posto più eminente, dovrebbe rispondere del suo operato a coloro di cui è chiamato a reggere ed a rappresentare le sorti: ma la dottrina e la storia hanno dimostrato che la irresponsabilità del Principe è base indispensabile della monarchia costituzionale ».

(2) Contra Todd, *The Parl. Gov. in England I*, p. 169. Ne parleremo più a lungo in seguito.

(3) Guizot, *Histoire des origines du gouv. représ. en Europe*, ecc.

(4) Nel che conviene il Carutti dicendo: « L'ultima caratteristica del governo libero è la responsabilità: questo solo infatti riconosce la giustizia e non l'arbitrio per norma dei governanti e dei governati, nè ammette in alcuno il diritto innato perpetuo ed indipendente di imperare, ma conferisce il potere di fatto a chi argomenta capace di sostenerlo. Se le azioni succedanee non confermano la presente

infatti, avendo per carattere proprio l'operare, può, come forza libera, avversare il suo scopo e violare quei diritti che dovrebbe invece guarentire, abusando delle sue legittime attribuzioni o invadendo la sfera delle attività individuali o tralasciando di porre in atto quei mezzi che tornano acconci all'osservanza delle leggi. Laonde i caratteri fondamentali del potere sono la libertà e la sindacabilità, dei quali l'uno non può stare senza l'altro conciossiachè la libertà dell'operare scompagnata dalla censurabilità dell'azione si tramuta in potere arbitrario ed assoluto, e la censurabilità dell'azione non potrebbe aver luogo in rispetto ad una forza se questa non ne sia stata la libera cagione.

La eccezione stessa superiormente stabilita, la quale dichiara il solo caso in cui la responsabilità regia potrebbe evocarsi, conferma la regola che sancisce essere l'inviolabilità regia e la responsabilità ministeriale fra loro correlative. Nè può essere diversamente; imperocchè l'opinione opposta, presupponendo il Re inviolabile senza che alcuno si assuma la responsabilità degli atti di lui, condurrebbe a ritenere il Re escluso da quelle norme regolatrici di tutte le umane azioni, a cui egli non è per niun modo sottratto; contrasterebbe quindi al principio così bene stabilito da Toulmin Smith (1), che la legge è superiore al Capo dello Stato, non il Capo dello Stato superiore alla legge. Detta eccezione, la quale si riferisce al caso di atti commessi dal Re ad insaputa dei ministri, deroga alla legge che s'affida all'impossibilità di far male in cui il Re vien posto (*the king can do no wrong*). Siccome però la perfezione è desiderata, ma inottenibile, così è giuocoforza appagarci di una garenzia normale, lasciando l'anomalia regolata dal corso degli avvenimenti: il Re costituzionale è inviolabile finchè regge da Re costituzionale, col concorso cioè dei ministri popolari, cessa di godere di tale prerogativa ogniqualvolta si fa reggitore assoluto. È vero che vi ha chi foggia le teorie delle rivoluzioni (2), è vero che buona parte di quelle norme generali si verificano anche in tutti gli sconvolgimenti politici; ma è certo orgoglio ed imprudenza del pensiero il credere che tutti gli eventi futuri debbano cadere sotto le umane previsioni, ed occorre quindi lasciare al caso la sua parte, il quale faccia sorgere chi vi resista o li domini e utile ne renda o dannoso il risultato.

Encomiando quindi i sublimi pensamenti con cui si intende studiare il corso delle rivoluzioni e i loro effetti, per inferirne le cause, le conseguenze

idoneità del magistrato o la smentiscono, la società gli chiede ragione delle malvagie o dissennate opere e ne reca giudizio: gli agenti della potestà esecutiva potendo violare la legge e violarla con deliberato animo sottostanno a penalità come per qualunque comune delitto». (*Principî del governo libero*, pp. 98-99.)

(1) Toulmin Smith, *Parl. Remembrancer* 1861, pp. 197-200.

(2) Ferrand, Koch ed altri.

per dedurne i rimedi, non possiamo tuttavia non accertare la verità del fatto che una rivoluzione dall'altra siffattamente differenzia, da non potere, almeno nelle parti minute, una regola generale stabilirsi. Egli è certo che il caso di un Re costituzionale il quale emani decreti ad insaputa dei ministri è tale da iniziare una rivoluzione, la quale potrà non essere sanguinosa, limitarsi a tentativi, tradursi anche in quella forma che è chiamata dal Soria *regia rivoluzione legale*, ma non cesserà perciò di essere un moto convulso, un mutamento dell'ordine esistente; nè legittimerà meno il diritto della resistenza secondo quella teorica che, inaugurata dai Gesuiti per tenere in freno la indipendenza del Principe rimpetto a loro, fu adottata dal popolo a difesa dei proprii diritti. Onde questo caso contraddice chiaramente a quanto asseriscono il Sheldon Amos (1) ed il Cox (2): « no wrong can be done to the people for which the constitution does not provide a remedy ». Il rimedio invece, in questo caso, manca, ove non vogliasi ritenere come rimedio un altro male: la rivoluzione.

Gli Inglesi possono rispondere colla aggiunzione di un'altra teoria, la quale però non è applicabile in altri paesi, nè credo in Italia si potrebbe seriamente sostenere. In Inghilterra, è noto, ogni Pari del Regno è consigliere ereditario della Corona ed ha diritto di offrire il proprio avviso: è questa anzi la differenza che si fa valere fra le due Camere a vantaggio dei Lordi: la Camera dei Comuni può offrir consiglio soltanto in corpo, ogni membro invece della Camera dei Lordi ha diritto di ottenere udienza dal monarca e fornirgli i suggerimenti che creda opportuni.

Il numero inoltre estesissimo dei *Consiglieri Privati*, da alcuni dei quali il Re è attorniato più frequentemente assai che dai ministri di gabinetto, rende più agevole trovare un responsabile attesochè, qualunque sia il consigliere, esso è per regola inglese responsabile del consiglio dato alla Corona e, per dirla colle parole di Lord North (3), « advice and responsibility might go hand-in-hand, » conforme a quanto asserisce con certezza Alpheus Todd (4): « non è dubbio che sotto un punto di vista costituzionale ogni Pari o Consigliere privato, il quale consigli la Corona, diventa egli stesso responsabile verso il Parlamento per tale avviso ». Questa teorica spinta alle sue conseguenze, nasconde un grave pericolo, di cui il ministero Cabal potrebbe fornirci esempio, lascia intravvedere cioè un Consiglio segreto fronteggiante il palese. Gli Inglesi percepiscono questo danno e pongono a principio che il monarca non possa assumere avviso da membri appartenenti all'opposizione. Questa regola, se troppo rigorosa, impedisce

(1) *English Const. in the reign of Charles II*, pp. 11-19.
(2) *English Gov.*, p. 416.
(3) *Parl. Hist.*, vol. XXIV, p. 291.
(4) Todd, op. cit. I, p. 53.

talora il concorso di uomini eminenti di tutti i partiti nella risoluzione delle difficili contingenze parlamentari (1); ma è tuttavia atta ad evitare il pericolo delle camarille dei « King's friends », le quali tanto funestarono il regno di Giorgio III. Gravemente censurava questo sistema il Burke (2), deplorando l'esistenza di un « double or interior cabinet », pel cui mezzo, dice il Massey (3), il Re congiurava contro i suoi ministri, osteggiava le loro misure in Parlamento e più d'una volta cagionò la loro caduta. Onde stando alla regola ordinaria, a quella cui solo può aversi riguardo, perocchè non la scienza ma la politica deve risolvere i casi irregolari, la responsabilità deve cadere sui ministri propriamente detti, cioè quelli che reggono l'amministrazione dello Stato servendo di intermediari responsabili tra la volontà del paese rappresentata nella Camera elettiva e la suprema direzione del Re (4).

L'insigne teorico di quella scuola francese, di cui il Constant fu l'infaticabile polemista, l'Hello (5) parte anch'egli da un principio comune con quello di Lord North e scrive: « le domaine de l'action est nécessairement celui de la responsabilité » dimostrando ancora una volta come la pratica e la teoria s'accomunino e i precetti dell'una siano le conseguenze dei postulati dell'altra. Ma egli corre tropp'oltre in questa sua asserzione e gli effetti che ne deduce sono altamente ripugnanti coll'idea fondamentale di quel regime costituzionale, di cui egli fu per tante parti ottimo interprete. Tre gradi egli trova nell'organismo dello Stato libero: 1° il Re, che non è responsabile perchè non agisce; 2° il Governo, ossia tutto ciò che agisce ed è responsabile, comprese le Camere ed anche le amministrazioni comunali; 3° l'amministrazione pubblica che è una parte del Governo ed alla cui testa sono i ministri. Varie mende sono in questa classificazione, l'indicare le quali non sarà, come sembra, inutile digressione, ma giovevole a dimostrare per quale titolo ed in qual modo anormale risultino i ministri responsabili degli atti di governo. È erroneo anzitutto che ragione dell'ir-

(1) Il Todd, pur sostenendo questo principio, aggiunge: « it is quite conceivable that circumstances might arise which would recider it expedient for the King, in the interests of the constitution itself, to sect for aid and council apart from his cabinet. » (op. cit., vol. I, p. 51).

(2) Burke, *Thoughts on the cause of the present Discontents.*

(3) Massey, *Georges III*, pp. 67, 144, 247. Il May aggiunge il peso della sua autorità a dichiarare che questo sistema « *on constitutional grounds could not be defended* (*Const. Hist.*, vol. I, pp. 11-12).

(4) Il Merlin definisce i ministri « pubblici funzionari responsabili, nominati dal Capo supremo dello Stato ed ammessi nella sua confidenza per amministrare un ramo qualunque dei pubblici affari, fargli relazione di quelli che esigono ordini speciali per di lui parte, ricevere questi ordini direttamente e farli eseguire. » Questa definizione è applicabile anche ai ministri di un Re assoluto, essendo anche essi responsabili verso il loro sovrano.

(5) Hello, *Du régime constitutionnel*, p. 190.

responsabilità del Re sia la sua inerzia. Se per avventura sarebbe vera in qualche parte la proposizione che il Re, quantunque nominalmente capo del potere esecutivo, non eseguisce tuttavia atti governativi, pura finzione costituzionale; è però certo d'altro lato che, quale membro legislativo, il Re cessa d'essere astrazione per convertirsi in realtà operante (1). Ondechè la massima del Thiers sorta sotto un Re che del governo personale faceva professione aperta — e questo modo di reggimento era forse reso necessario alla scompaginata maggioranza parlamentare e suppliva alla mancanza di un forte centro di resistenza e d'impulsione, assai lamentata nel periodo orleanese — va perdendo terreno e quasi scomparendo sotto i monarchi, i quali, se esercitano la loro giusta influenza nel seno del Consiglio e manifestano intelligenza soggettiva ed indipendente, sono lieti però di riconoscere la preponderanza della volontà popolare nel pubblico reggimento (2). Il sig. Gladstone, non certo riprovevole per soverchia affezione al potere assoluto, dichiarava (3) « la massima costituzionale — il Re regna e non governa — non fu mai accettata in Inghilterra nel senso di ridurre il Re ad uno zero »: il conte Grey giudicava spettare al sovrano vera ed efficace potenza la quale egli compendiava nella frase felice *constitutional criticism*. Il loro abile antagonista, il Disraeli, diceva a sua volta in un discorso ad Hughendon il 26 settembre 1871, dopo che la Camera aveva respinta la mozione di censura proposta contro il Ministero per la vita soverchiamente ritirata della Regina: « the duties of a sovereign of this country are multifarious, they are weighty, they are incessant. I will venture to say that no head of any department of the state performs more laborious duties than those which fall to the sovereign of this country ». Da tutte queste potenti autorità si scorge come la formola del Thiers poteva essere soltanto l'espressione di un momento di malumore o della necessità di frenare lo spirito invadente di Luigi Filippo.

Non accettando la formola assai più giusta del Laferrière: « Le Roi règne et n'administre pas » solo perchè si ritiene generalmente che il Re abbia anche un'ingerenza nell'amministrazione per mezzo di una certa direzione che esercita su di essa (4), ne consegue l'erroneità dell'opinione dell'Hello, riducente il Re ad una nuda astrazione, quasi che la irrespon-

(1) L'Hello si fonda sul principio « le monarque n'est plus un homme, mais une chose, une abstraction », principio che spiega le conseguenze che egli ne detrae; con assai maggior fondamento di ragione diceva l'acuto ingegno di Cesare Balbo (*Della Monarchia rappresentativa*) « non è nube, è realtà la potenza del principato nel governo rappresentativo ».

(2) Il Todd molto giustamente censura l'opinione che ritiene il Re « a dumb and senseless idol » (*The Parl. Gov. in the British Colonies*, p. 4).

(3) « North American Review », sett.-ottobre 1887, pp. 179-212.

(4) Bluntschli, *Diritto pubblico universale*, trad. del Trono.

sabilità del Re abbia ad essere conseguenza di una sua assoluta inerzia: dal che deriverebbe, si noti bene, che i ministri sarebbero responsabili del fatto proprio soltanto e non del fatto del Re: ogni azione che questi commettesse sarebbe all'infuori della norma generale, da trattarsi pertanto col giure rivoluzionario.

Il Bluntschli molto saggiamente censurò la formola inglese che dichiara il Re *perfetto*, epiteto il quale indica non solo la impossibilità del male, ma anche la eccellenza nel bene: cade invece nell'esagerato allorquando rifiuta ogni verità nell'altro aforisma — il Re non può far male — il quale vuol significare non già impossibilità morale ma impossibilità materiale di far male: sempre però, si avverta, sotto condizione di mantenersi Re costituzionale, cioè di non agire senza il consenso dei ministri. Abbiamo già veduto che, se il Re esce fuori da questo retto cammino, incontrando la responsabilità per gli atti futuri non per i passati, non può essere punito, ma sì deposto. Egli è perciò che, se anche il Bluntschli fosse riescito a far istituire il vagheggiato *Tribunale supremo internazionale*, questo avrebbe potuto pronunziar la decadenza del Re ma non sottoporlo a pena: l'alto Consesso, il quale avrebbe giusta competenza per dirimere le controversie fra gli Stati, non so quanta ne potrebbe con ragione mantenere in questione puramente interna. Mancherebbe di quelle norme prestabilite e fisse, secondo cui deve reggersi un corpo giudiziario; conciossiachè il diritto di rivoluzione non si scrive e non si può scrivere, il giorno della rivoluzione non può prevedersi « jour redoutable et inconnu, que nulle science humaine ne saurait prévoir, que nulle constitution humaine ne peut régler, qui pourtant se lève quelquefois marqué par la main divine; si l'épreuve qui commence alors était absolument interdite, si du point mystérieux où il réside ce grand droit social ne pesait pas sur la tête des pouvoirs même qui le nient, depuis longtemps le genre humain, tombé sous le joug, aurait perdu toute dignité comme tout bonheur » (1).

Ma come in tesi normale il Re resta inviolabile, è appunto la stranezza di un potere in qualche guisa effettivo eppure irresponsabile che la responsabilità ministeriale è chiamata a spiegare. Il Congresso Belga — dopo avere discusso il 19-22 novembre 1830 sulla forma di governo monarchico o repubblicano, e ad enorme maggioranza votato per la monarchia, — ammetteva però dichiarazioni che erano in assoluto conflitto coll'essenza del Governo che si voleva stabilire. Immemore, per dirla col Gendebien, che la repubblica era perita di consunzione in pochi giorni, il sig. di Pélichy dichiarava di voler una repubblica monarchica (2) ed il visconte Ch. Vilain XIV,

(1) GUIZOT, *Introd. alla vita di Washington* di JARED-SPARKS, p. 29.

(2) Vecchia frase, sebbene oggidì ringiovanita: già nel 1600 l'ALBERGATI la usava ad intitolare un suo libro politico: *De republica regia*.

spingendosi più lungi, voleva soltanto conservare della forma monarchica l'eredità (1). Il Congresso nella costituzione che elaborò, seppe trarre dalla base storica i buoni elementi e formulare modi nuovi di esplicazione della forma politica: anche in questo punto, non bramoso di soverchia novità, volle starsi pago ad imitare gli esempi anteriori; conscio che nei rivolgimenti, come nelle modificazioni statutarie, è lecito toccare e rimutare le disposizioni che non sono di essenza, ma quelle sostanziali non si possono nè nell'uno nè nell'altro caso modificare: nel primo si oppone la natura stessa del governo che si vuole istituire, nel secondo la natura del patto intervenuto. Il Congresso seppe bene interpretare la sua missione e sancire l'inviolabilità del Re, senza la quale questi non potrebbe mantenersi superiore ai partiti (2). È notevole per altro che quando tale prerogativa si votò, M. Masbourg fece osservare che dessa poteva essere considerata sotto due aspetti; conferirebbe ella il diritto di non essere in alcun caso deposto o metterebbe soltanto la persona del Re al coperto dall'azione delle leggi repressive? La proposta della Sezione Centrale, enunziante solamente che il capo dello Stato è inviolabile, non pregiudicava forse di già la questione? L'on. Destouvelles avrebbe voluto aggiungere nel Re l'obbligo di prestare come giuramento all'incoronazione la clausola delle antiche *Joyeuses-Entrées*, per cui erano sciolti dal giuramento di fedeltà i sudditi del Principe che violasse la costituzione. Giustissima cosa, che però non aveva d'uopo di esplicita dichiarazione, perocchè il diritto di deposizione del Re infedele sia insito nel patto stesso di nomina: l'ufficio di Re è compreso entro dati limiti, varcati i quali, non è più il Re che opera, ma il cittadino. Di questa interpretazione si ha prova nella stessa Convenzione Belga: affinchè fosse possibile pronunziare la decadenza di un Re e troncare la discussione se o meno alle Camere spetti il diritto di proclamarla, si scrisse nella Costituzione — *la persona del Re è inviolabile* — invece della

(1) « L'hérédité est le seul privilège que je désire conserver à la royauté: il faut que tous les autres lui soient enlevés et particulièrement l'inviolabilité, mensonge inséré dans toutes les constitutions modernes et partout foulé aux pieds. » (JUSTE, *Hist. du Congrès national de la Belgique*, I, pp. 110-11).

(2) METASTASIO — *Temistocle:*

> Ove s'intese
> Che divenga il vassallo
> Giudice del suo Re?
> Giudizio indegno
> In cui molto del reo
> Il giudice è peggior.

E SHAKSPEARE già dal suo *Amleto* (atto III, sc. 3ª) usciva nelle seguenti considerazioni: « Il Re non può soffrire senza che s'innalzi dal paese un gemito universale: ruota colossale, fissa al sommo d'un'alta montagna, i suoi bracci giganteschi sono carichi d'innumerevoli oggetti che la sua caduta trascinerebbe in un comune disastro ».

proposta della Sezione Centrale il Capo dello Stato è inviolabile — si volle cioè garantire la persona del Re, non la durata dell'ufficio (1).

Proseguendo alla disamina del concetto superiormente esposto dall'Hello, nel secondo grado dell'organismo costituzionale sarebbero le Camere ed i Comuni responsabili perchè agiscono: si dimentica con ciò evidentemente che, se questi hanno esplicazione esecutiva, quelle sono organi soltanto legislativi, quantunque s'intromettano in altre funzioni, le quali però non ne sono la base precipua; chè d'altronde la responsabilità loro, siccome eccepibile soltanto di fronte alla storia, viene a recare grave confusione nel concetto di responsabilità, attesochè questa debba essere puramente morale, quella dei ministri esplicitamente giuridica.

E chiaro si pare che nella classificazione esiste grave difficoltà e pericolo, chi voglia discostarsi dalla strada piana. Come l'Hello, il grande tutore scientifico delle libertà popolari; così il Vitrolles — strenuo fautore in fatto della prerogativa regia e forse anche della potestà assoluta (2) — erra quando dichiara (3) esservi nel governo rappresentativo quattro poteri: il *Re* che agisce per mezzo del *ministero*, l'*opinione pubblica* che agisce per mezzo della *Camera*. Questa divisione, mentre ritiene dall'un lato che il ministero sia precisamente e niente altro che *ministero del Re* (4), paragonando dall'altro il Re all'opinione pubblica, affida a quello lo stesso potere determinante che a questo spetta di fronte alla Camera. Non si considera inoltre che, se è bensì vero che i due primi termini di confronto hanno parallelismo di irresponsabilità, così non è dei secondi termini. Piaceva, egli è vero, al Vitrolles di abbassare l'autorità della Camera popolare innalzando quella del Ministero; ma non considerava che la forza di un corpo non derivante direttamente dall'elezione popolare nè sorretto da potenza tradizionale consiste soltanto nella sua responsabilità.

La responsabilità è quella appunto che vale a congiungere idealmente il Re ed il Ministero, attesochè per essa le misure diventano loro comuni,

(1) Huyttens, *Discussioni del Congresso Belga*, vol. II, pp. 67-68. Maurizio Bloch dopo avere giustamente asserito che l'inviolabilità non vale soltanto a garantire il Re dagli assassini, al che tutti hanno uguale diritto, falsamente interpretando l'irresponsabilità, viene a negare il diritto di deporlo, senza considerare che il Re colpevole è irresponsabile criminalmente, non politicamente (*Dictionnaire gén. de politique*, voc. *Inviolabilité*).

(2) V. vol. I, *Mémoires de Vitrolles*, pubblicate nel 1885.

(3) Vitrolles, *Du ministère dans le gouv. représentatif*.

(4) Il secondo Pitt si chiamava ministro del Re e vi dava questo significato poco costituzionale, del quale si faceva aperta professione alla tribuna francese della Ristorazione; ma le nostre orecchie sono assuefatte a questa frase che ha perduto ogni valore poco corretto, dopo che è diventata locuzione prediletta, prima del ministro Ricasoli, ed ora del Crispi.

ed il Ministero, che la assume, riconosce la propria identità d'opinione col monarca, a cui per avventura spetti l'idea originaria: la permanenza in ufficio unita alla responsabilità sono indizi sicuri d'identità di concetti.

Non potendo il Re governare di per sè stesso, ogni atto di governo è coperto dalla responsabilità ministeriale, che è a dire, in tutti gli atti di governo le volontà del Re e del ministro si compenetrano.

Coloro che accettano il Ministero al quale è annessa la condizione della responsabilità, dichiarano con ciò che le intenzioni e le opinioni del Re sono conformi alle loro o che essi sperano acquistare sulla sua ragione tanta influenza da non temere di compromettersi eseguendo le sue volontà. « La responsabilité ministérielle est cela, rien de plus rien de moins: elle a pour but, comme tout le système représentatif, de régler le pouvoir par le pouvoir même: loin de séparer les ministres du Roi, elle les unit à lui de la manière la plus intime. Leur responsabilité est un asyle dans lequel ils peuvent se réfugier pour combattre des volontés qui leur paraîtraient funestes, comme l'inviolabilité est un asyle pour le Roi contre l'esprit de sédition et de révolte (1)».

Questo giustissimo ragionamento del Guizot presuppone una base che egli non si cura di elucidare, che i ministri cioè hanno a rispondere del fatto del Re, non come di fatto altrui, sibbene come di fatto proprio. E mi spiego: il Re fa un atto dannoso controfirmato dal ministro, il quale, suppongasi, non partecipa a quest'atto se non per la formalità della sotto segnatura, ignorando lo scopo dell'atto e forse anche il contenuto di esso: il ministro risponde dell'atto del Re, ma in quanto è atto proprio, in quanto cioè non usò la diligenza necessaria che gl'imponeva di informarsi della portata dell'atto, o la previdenza atta a conoscerla, o l'influenza sua sul Re per fargliela pretermettere, o la forza d'animo di dimettersi. Perciò non ho accettato la teoria, che il Todd condivide con molti scrittori inglesi, di accumulare sul ministro anche la responsabilità degli atti commessi dal Re ad insaputa del ministro stesso: non è possibile in tal caso che questi risponda, come di fatto proprio, di un atto che neppur conosce e rimpetto al quale non è imputabile di niuna colpa. Così è che un potere frena l'altro: come la inviolabilità regia può controllare il potere dei ministri perchè si sente forte ad opporsi ai voleri di coloro che siano i *leaders* dell'Assemblea giudicatrice (2), così la responsabilità dà ai ministri coscienza della propria opinione e dei bisogni nazionali.

(1) Guizot, *Mélanges polit. et histor. - Du gouv. représ. en France*, pp. 40-42.

(2) È un vantaggio poco osservato ma assai notevole che la monarchia presenta rispetto alla repubblica, attesochè il presidente quasi irresponsabile di una repubblica parlamentare non può esplicare la propria potestà di fronte all'invadente autorità di ministri scelti fra i più potenti capi dell'Assemblea. Ne porge esempio salutare il Grévy salito dal seggio presidenziale della Camera alla Presidenza della Repubblica, ma disceso d'assai in effettiva autorità.

È troppo pretendere dalla natura umana ch'ella resista all'*influenza* di un'alta autorità, tanto più se rivestita di *imponenza* esteriore: onde i poteri *efficienti* (1) non sarebbero mai tali senza una vera responsabilità, per mezzo della quale acquistino titolo e forza di opporsi alle decisioni della Corona. Il Thiers diceva chiaramente che soltanto per la responsabilità ministeriale egli era incoraggito a dire al Re le verità, che non avrebbe altrimenti ardito esporre alla maestà di lui (2): valendo con ciò a farci apprezzare maggiormente l'opinione di un celebre pubblicista « la responsabilità ministeriale difendere il Principe dal ministro che non può riversare su quello la colpa dell'atto, il ministro dal Principe e la nazione da ogni maniera d'abuso ». E vale il notare che il Thiers, il quale ci confessa questo timore riverenziale, non era certo fra i più umili ministri di Luigi Filippo, quel Re il quale avrebbe volentieri forse ripetuto l'antico aforisma *minister ergo servus*, se non avesse avuto per buona parte del suo regno ministri capaci di commentare col loro esempio quanto ora con bella frase dice il prof. Saredo: « la libertà implica la responsabilità, come la responsabilità implica la libertà ». Sono noti gli attriti che il Re borghese ebbe sin dal principio della sua elevazione al trono col miglior ministro che egli abbia mai avuto, Casimir Périer, morto troppo presto per disgrazia della monarchia; attriti che si accentuarono maggiormente con quei ministri i quali, di volontà energica, sentivano tutta la responsabilità che cadeva su di loro in mezzo alla scombussolata situazione parlamentare. Da questo principalmente trasse origine il ritiro del Thiers, come fu causa prima della reciproca simpatia tra il Re e Guizot la debolezza del ministro nell'opporsi ai voleri del Principe, la quale poco mancò attuasse sul serio a di lui danno la responsabilità. Dello stesso Conte Strafford, che esperimentò l'applicazione massima di questa legge, si narra che ad una proposta di Carlo I per una misura coercitiva rimpetto all'Irlanda rispondesse: Sire, ne va della mia testa; e vi si opponesse. Egli è vero che più tardi dimenticò questo fatto che aveva pure impedito una cattiva misura e disse invece accettando la proposta del Re: Sire, ne va della mia testa.... se sono scoperto: il patibolo, fu la sanzione di questa debolezza. Questi ammonimenti però in bocca ad un servo fedele, generoso e coraggioso, quantunque alquanto petulante e burbanzoso, sono prove evidenti della coscienza della responsabilità. Tanto necessaria è questa forza nelle mani dei ministri che, privi di essa, sareb-

(1) Fraseologia presa ad imprestito dal Bagehot.

(2) « J'ai été ministre, così ripeteva più tardi quest'illustre uomo di Stato, j'ai eu l'honneur de parler à des Rois, j'ai eu l'honneur, tout en les respectant profondément, de leur résister. Eh bien! Ce qui m'a rendu fort devant eux c'est la responsabilité des ministres. On est fort quand on dit à un Roi: Sire, vous êtes inviolable, ce n'est pas vous que ces mauvais actes atteindront, c'est moi; moi ministre, qui joue la tête, j'ai le droit d'avoir un avis et de vous résister. »

bero dalla natura delle cose tratti all'usurpazione del potere, o regio o popolare, con grave danno in qualsivoglia dei casi. Ogni potere debole è un potere condannato alla morte o all'usurpazione: se due poteri deboli si trovano in presenza, o l'uno si farà forte a spese dell'altro e sarà la tirannide, o s'intercettano la via e s'annulleranno reciprocamente, cioè vi sarà l'anarchia (1).

Non era dunque arrischiato dichiarare espressioni correlative l'inviolabilità regia e la responsabilità ministeriale: la seconda è la sanzione della prima. Mancando l'una, entrambe le figure sarebbero incomplete: i ministri non potrebbero essere responsabili del fatto del Re se questi non fosse inviolabile, nè sarebbe lecito supporre un re inviolabile se alla esplicazione di questa volontà non fosse posto un freno in persone responsabili.

La disposizione dell'art. 79 della Costituzione Belga manifesta la mutua dipendenza della prerogativa regia e della imputabilità ministeriale. Così essa si esprime: « a datare dalla morte del Re fino alla prestazione del giuramento del suo successore al Trono o del reggente, i poteri costituzionali del Re sono esercitati a nome del popolo Belga dai ministri riuniti in Consiglio e sotto la loro responsabilità ». Non discutiamo sulla giustizia di questa massima, in assoluta contraddizione col principio inglese che suppone anzi dimissionari i ministri al cangiamento di Principe, e poco conforme al noto aforismo « le mort saisit le vif » trasportato dalla monarchia assoluta Francese all'odierna monarchia costituzionale; è certo per altro che, mentre taluni avrebbero voluto rendere in tal caso irresponsabili i ministri perchè investiti delle funzioni regie, fu loro abilmente risposto la inviolabilità del Re sostenersi soltanto perchè appoggiata a ministri responsabili e tornar quindi impossibile applicarla ai ministri reggenti non controllati da verun responsabile.

So bene, e me ne duole, che alcuni esimii pubblicisti sono di diverso parere. Il prof. Palma eccelle fra tanti e fonda la propria opinione sull'esempio Americano, ove la responsabilità del Presidente non annulla quella dei ministri. Ma, in questa teoria, il Palma dimentica che i ministri americani sono siffattamente segregati dal Congresso, in cui non hanno neppure libera entrata, che il Presidente deve con questo comunicare per mezzo di messaggi: ed è grave difetto di quella forma di reggimento, a cui la Svizzera si sottrae per modo tutto suo speciale. Da tale fatto sorge la responsabilità effettiva del Presidente verso il Congresso e corrispondentemente si limita la responsabilità dei ministri verso il Presidente soltanto, quale diretto ed esclusivo mandante. Onde il ragionamento del Palma

(1) Guizot, *Démocratie en France*, pp. 116-17.

tornerebbe come dire che il ministro italiano non è responsabile perchè i suoi subalterni sono responsabili verso di lui: la responsabilità dell'uno si esplica verso il Parlamento, quella degli altri si attua in via gerarchica. Così è dei ministri americani, i quali non formano corpo e potere distinto dal Presidente nel modo in cui, si voglia o non adottare in tutta estensione la teoria del Constant, si presentano Re e ministri in una monarchia costituzionale, ma sono uno stesso organo, completato dai proprii subalterni per necessità di servizio ed amministrazione. Ed è ad aggiungersi che colla teoria del Palma viene ad essere posta in pericolo tutta la dottrina della responsabilità ministeriale, attesochè per essa dovrebbe il ministro essere responsabile del fatto proprio soltanto, conducendo all'assurdo due disposizioni dello Statuto, quella che sancisce la inviolabilità del Re, e quella che commina ai ministri la responsabilità. O il Re non agisce ed allora non è necessaria una formola per dichiararlo inimputabile di fatti che è nella impossibilità di commettere: o agisce, ed è del fatto di lui che i ministri restano responsabili.

Se la responsabilità dei ministri fosse la normale responsabilità, senza colleganza colla inviolabilità regia, basterebbe l'ermeneutica comune a fissarne i termini: ogni funzionario è per il fatto proprio responsabile, gli stessi magistrati sono per recente giurisprudenza responsabili per danno dato dolosamente.

Vedremo una riprova di questo nostro ragionamento nel processo del Conte d'Oxford in Inghilterra, accusato, fra altro, di cattivi consigli dati al monarca: ora il consiglio, oltrechè per teoria criminale non punibile se si limita a parole senza che ne sia aiutata l'effettuazione del reato, suppone anche sempre un agente principale, cioè il Re, il quale è inviolabile soltanto perchè il ministro è responsabile: checchè si dica, sono termini inseparabili. Sta pur vero che il ministro è responsabile di fatto proprio accettando di controfirmare gli atti del Re; ma è reato di partecipazione solamente, quantunque possa lasciarsi per utile dello Stato impunito il reo principale.

Onde non regge l'obiezione che si renda così responsabile lo strumento ed inviolabile il braccio che se ne serve: obiezione questa, che avrebbe ragion d'essere soltanto ove lo strumento fosse inerte e privo di volontà propria.

Allorquando al ministro era negata la libertà di rispondere colle dimissioni al predominio della volontà del Re che imponeva misure da lui credute nocive, era impossibile coprire la responsabilità del Re, dovendosi prendere la norma dal governo assoluto cui questo principio s'informava. La responsabilità dei ministri non poteva essere cosa regolare in Inghilterra finchè essi non ricevettero la ricognizione del loro diritto di ritirarsi

dal servizio in caso di discordanza di opinioni colla Corona e colle altre persone in cui questa maggiormente si affidasse.

Abbiamo documenti che ci dimostrano ad evidenza come una vera catena legava il ministro al Re finchè ne godeva il favore, colla qual cosa si annullava la prima ed essenziale guarentigia dell'attività del ministro pel bene del paese, attività che richiede la libera esplicazione della propria volontà. Ciò era possibile soltanto quando nella nomina dei ministri non aveva alcuna ingerenza la Camera; dopo si rese necessario per mantenerli in carica il concorso di due volontà. Le eccezioni, di che ora verrò parlando, ci confermano nella regola generale che negava al ministro la facoltà di dare le dimissioni. Nel 1316, regnando Edoardo II, allorquando fu nominato Presidente del Consiglio Privato il Duca di Lancaster, primo capo dei baroni malcontenti, egli pose fra le condizioni (1) di sua accettazione a quel posto — il quale, era in quei tempi la più alta ed effettiva funzione di ministero — principale questa: se il Re non seguirà gli avvisi di lui e del Consiglio nelle materie riflettenti la Corte ed il Regno, il Conte « without evil will, challenge or discontent, may be discharged from the council » e d'altro lato potrà egli esser rimosso al prossimo Parlamento « if shall advise the king or do other thing which shall not be for the profit of him and his realm ». La registrazione è chiusa con queste enfatiche parole:

(1) Noto che queste condizioni furono registrate negli Atti del Parlamento, quasi fosse già un diritto di questo l'interporsi nella nomina dei ministri. Ciò darebbe ragione a coloro i quali ritengono non tanto recente l'origine primordiale del Gabinetto e rintracciano in antichi documenti la prima idea fondamentale di un concorso dell'elemento popolare nella nomina del potere esecutivo, i quali principî certamente furono dimenticati nell'epoca toccata anche all'Inghilterra, di marasma nella vita pubblica e nelle libertà cittadine, ma si riscontrano in quei primi periodi di lotta feconda, come sempre, di bene al paese ed alla libertà. « Le lotte sono la condizione, l'essenza stessa della libertà, perchè i popoli liberi non sanno aspirare alla pace, ma alla vittoria ». Questo periodo in cui tutto si conquista passo passo, è molto più istruttivo di quello in cui con moti irriflessi tutto si conquista ad un colpo, anche quanto dovrebbe permanere nelle mani dell'autorità. Così non ci appaga la divisione proposta dal Syme (*Representative government in England*, London 1882, pp. 1-7) della storia costituzionale inglese in tre periodi — 1° dal 1295 al 1375; 2° dal 1375 alla rivoluzione; 3° dalla rivoluzione a noi — mentre ne è lasciato in disparte il periodo più bello, che fruttò tra altro la *Magna Charta*. A ciò è da aggiungersi che il periodo dal 1295 al 1375 fu tutt'altro che periodo d'inerzia, come dichiarò il Syme, ma di successive conquiste: che dal 1375 al 1688 non tutto fu periodo di sviluppo liberale, non potendo dirsi tale nè il regno degli Enrici nè quello abbagliante di Elisabetta, vere epoche di resistenza passiva: nè infine può accogliersi la fusione in un solo periodo dell'epoca decorsa dal 1688 a noi. Troppa diversità corre da questa epoca, ed anche da quella in cui Montesquieu e Delolme scrivevano, al regime di gabinetto come oggi funziona, il quale anzichè essersi costituito, secondo ritiene il Syme (op. cit., p. 130) nel 1688, si comincia a riscontrare soltanto colle lotte dei due grandi rivali Fox e Pitt, e non si formulò espressamente e chiaramente che in epoche recentissime. È vero che Guglielmo III cominciò a chiamare a sedere nel Consiglio Privato gli

« and so it shall be from Parliament to Parliament, as to them and every of them according to the faults found in them (1) ».

Nel maggio 1406 troviamo un esempio consimile del diritto riconosciuto nel ministro di lasciar il suo ufficio senza recare offesa al Re. Avendo Edoardo IV nominati Consiglieri Privati tre vescovi e sei Pari temporali, « for the greater security and independence of its members the important condition was added, that they might resign whenever they found themselves unable to perfom their duties with advantage to the king's service, without their retirement exciting his displeasures (2) ». La necessità di tutte queste condizioni e dichiarazioni nei casi speciali indica che il potere del Re si estendeva in generale fino ad obbligare i suoi ministri a continuare, anche nolenti, nelle loro funzioni.

L'eccezione dei primi secoli della storia costituzionale inglese, è diventata regola: la permanenza dei ministri dinota una complicità.

Il Casanova, il quale già prima del Palma, in un trattato vecchio, ma tuttora utile a consultare, proponeva la teoria contraria, dichiarava che l'idea di un capro espiatorio non può entrare nelle basi di un governo liberale (3). Ma l'unico mezzo di questa deroga alla legge morale sarebbe la responsabilità del Re, imperocchè ogni legge morale vuole che chiunque

uomini autorevoli del Parlamento; ma la scelta della Corona era libera affatto, e non fu che più tardi che dessa fu limitata per consuetudine al partito che aveva la maggioranza nella Camera dei Comuni e quindi nel paese. Assai meglio il Brunialti, tenendo conto dei recenti studi del Freeman e dello Stubbs, i primi più liberali, i secondi più profondi (Freeman specialmente: *Origine e sviluppo della cost. inglese.* — Stubbs: *Select charters* e *Const. history*), adottando le conclusioni del Gneist (*Das heutige Englische Verfassung und Verwaltungsrecht*) e del Bluntschli (sue molteplici opere e specie *Dir. Pubblico Universale*) ritiene divisibile la storia costituzionale inglese in cinque periodi:

1° Origini, dalle più antiche tradizioni alla *Magna Charta*, 1215;
2° Sviluppo delle istituzioni costituzionali, 1215-1485;
3° Lotta contro l'assolutismo e repubblica, 1485-1688;
4° Sviluppo del governo costituzionale, 1688-1832;
5° Evoluzione verso la democrazia, 1832 fino a noi.

Chiudendo la lunga nota, richiamo l'osservazione sul fatto che sia stato chiamato nel conte di Lancaster, il capo dell'opposizione a Presidente del Consiglio Privato, ed egli imponga condizioni le quali, registrate negli Atti del Parlamento, indicano il potere crescente di questo. D'altronde già nel 1258 il Parlamento, domandando che gli ufficiali del tesoro rendano conto della spesa, si dichiarava già potere supremo: e ciò fu preparazione ai tentativi fatti nel 1380, 1381, 1383 dal 1° Parlamento di Riccardo II per richiedere che i grandi uffici di Stato fossero devoluti alla nomina del Parlamento: il diritto di investigare gli abusi e di accusare i ministri (Neville e Latimer, 1311) ne era già un'applicazione.

(1) Parry, *Parliaments of England*, p. 80.

(2) Nicolas, *Proceedings of the Privy Council*, vol. VI, p. cxlvi.

(3) Casanova, *Corso di Dir. cost.*, annotato dal Brusa, p. 341.

sia responsabile del fatto proprio: occorrerebbe parimente modificare le leggi civili le quali permettono che il genitore ed il tutore siano responsabili per il fatto del minore anche intelligente ed il mandante per il fatto del mandatario. Tutti costoro anch'essi sono responsabili per il fatto altrui in quanto solamente è conseguenza del fatto proprio, aver trascurato cioè di bene adempiere alla dovuta diligenza: così i ministri non sono per nulla capro espiatorio, rispondono del fatto altrui perchè conseguenza del proprio, la firma propria fu causa della firma del Re. Ond'è che parecchie leggi costituzionali richiedono che il ministro apponga il suo contrassegno prima della firma del Re: e come la legge greca esonera quasi dalla responsabilità il ministro che firmò senza attenzione un decreto dopo che già era firmato dal segretario generale, così ed a più forte ragione diventa irresponsabile il Re per aver firmato un atto già approvato dal ministro che gode la fiducia del paese.

L'errore del Casanova si origina da un altro falso concetto, in cui egli cade, ma che non è partecipato dal Palma, ritenere cioè l'inviolabilità del Re basata sull'impossibilità di agire. Sono pertanto lieto di qui citare alcuni pensieri dell'illustre senatore Pessina, i quali abbracciano l'intimo dell'argomento. « Il potere sociale, egli dice, debbe avvisarsi per due lati, o nella sorgente rispetto alla quale è inviolabile come necessità primitiva della vita sociale, o nella sua azione sul governo della società civile dietro le leggi dalla sovranità statuite ed allora è imputabile d'ogni lesione ai diritti dell'individuo e i suoi organi sono mallevadori dei suoi eccessi: il perchè fa mestieri che questo potere si affidi a due ordini diversi di individui: il primo ordine, che rappresenti il potere nella sua sorgente e sia inviolabile, l'altro che eserciti l'azione e sia reso responsabile ».

Se così è nelle monarchie costituzionali, non si tarda a scorgere anche nelle repubbliche parlamentari un identico effetto. Intendendosi con questo epiteto di designare l'influenza preponderante dell'Assemblea nella scelta dei ministri, si vuole escludere da questo numero la Svizzera la quale può tuttavia in certo modo entrare in questo concetto, perocchè lo stesso Presidente della Confederazione, anzichè costituire un corpo distinto dai ministri, non è che il primo dei ministri scelto nel modo più diretto dall'Assemblea legislativa, e i ministri, insieme con lui, formano il *Consiglio federale.* Si riconobbe adunque nella Svizzera che un presidente responsabile non può essere che un primo ministro ed un capo irresponsabile non s'addice ad una Repubblica.

La Francia vuole fare l'esperimento di questo Presidente quasi irresponsabile in quella *Troisième République* così bene illustrata dal Littré.

E, se un Presidente non sorretto dal prestigio della tradizione, viene a perdere colla responsabilità quel potere che il Grévy indarno tentò di riafferrare dopo la morte del rivale Gambetta, si dimostra però ancora che poca fiducia possa nutrirsi in quella duplice responsabilità che serve di base a dichiarare cose disgiunte la responsabilità dei ministri e la inviolabilità regia.

Nella Confederazione Americana la responsabilità del Presidente, concomitante alla responsabilità dei ministri, si presenta sotto tutt'altro aspetto per le attribuzioni dimezzate del capo dello Stato, da cui resta in parte sottratta la nomina degli ambasciatori, dei ministri ed altri alti impiegati essendo tutta l'alta amministrazione sottoposta al controllo del Senato. Tuttavia il Congresso nel 1867 esitò tra il grave turbamento che avrebbe recato allo Stato l'applicazione della responsabilità presidenziale e l'inconveniente di sopportare per quattro anni un Presidente apertamente ostile al Congresso sul soggetto dell'esecuzione delle leggi. Nella Repubblica Francese all'incontro, siccome è equo che la responsabilità sia proporzionata al potere, si corse rischio di vedere il Presidente desideroso di maggiore responsabilità per averne in pari tempo aumento di potere: e si fece ivi sentire il bisogno d'una legge sulla responsabilità presidenziale, reclamata dal Prévost-Paradol (1), la quale specializzi e spieghi la responsabilità oggi comminata al Presidente Francese per alto tradimento.

L'America è un paese a sè, il quale, oltre all'avere condizioni tutte particolari di esistenza e di vita, seppe nella costituzione evitare molti vizi delle altre. La responsabilità, che essa sancisce e che sarebbe in una monarchia costituzionale impossibile sta ivi assai appropriata: una Repubblica retta dalle norme stesse di una monarchia è un assurdo. Nella Francia, la quale, mentre è l'organo di assimilazione e di trasmissione di gran parte della scienza, pretende pur sempre all'impronta di originalità, predominano oggi voci autorevoli che domandano la trasformazione della Repubblica alla foggia americana. Perchè una nazione d'origine europea è pervenuta ad ottenere una libertà che la Francia vede sempre sfuggire davanti a sè, mentre crede esserne giunta al possesso? Perchè riescì cosa facile agli Americani ordinare una democrazia, la più vasta la più completa che sia mai stata nel mondo — benchè si vada ora corrompendo per difetto di quel senso di giustizia, che deve essere compagna inseparabile della libertà, — mentre la Francia ha veduto due volte in poco più che mezzo secolo cadere la Repubblica senza lasciar di sè desiderio o rimpianto? Ond'è che la democrazia americana è potente senza degenerare nella demagogia, è forte senza il sistema degli eserciti permanenti? Ond'è che la libertà individuale è la più

(1) Prévost-Paradol, *France Nouvelle.*

elevata, e la industriale estesa sino all'ultimo limite senza produrre la piaga del pauperismo che rode le società europee? Perchè la libertà dei culti è rispettata e guarentita senza temere che trascini seco l'indifferenza religiosa? Ognuno s'avvede quanto siano feconde tali questioni che riflettono un popolo, in cui ciascuno vuol trovare un esempio per confermare le idee che professa: e le opere del Tocqueville che studiò lo spirito delle leggi americane riportandole tutte al loro principio generatore (1), dello Chevalier, che considerò l'effetto dell'ordinamento del lavoro sulle condizioni dei popoli (2), del Poussin, del Laboulaye e di tanti americani, Story, Bancroft, Bigelow, Seaman ce ne dànno utili ammaestramenti. Quando nel secolo scorso taluni scrittori francesi si provarono colle loro memorie di ottenere il premio proposto dall'abate Raynal a chi meglio dimostrasse la influenza dell'antico sul nuovo mondo, niuno pensò a tener conto della influenza inversa che la libertà ivi sviluppata avrebbe esercitata in Europa: dessi si limitarono a considerar la questione soltanto dal lato economico e commerciale: oggi le considerazioni politiche sono le prime, le altre vengono in secondo ordine. E in tema di responsabilità ci insegnano che la simultaneità della responsabilità presidenziale e ministeriale viene a ridursi assai facilmente ad una responsabilità unica, essendo il Presidente il solo responsabile politicamente verso il Congresso e verso il paese; i ministri, suoi mandatari, sono responsabili soltanto verso di lui, secondo le leggi ordinarie del mandato.

Il Re inviolabile ed irresponsabile ha mestieri di agenti che rispondano per lui, affinchè i suoi attributi possano conciliarsi colle guarentigie della nazione. Agli errori della intelligenza speculativa si contrappone un'intelligenza pratica, una forza intelligente, agli abusi della forza esecutiva, una intelligenza ammonitrice, restando così la responsabilità ministeriale conseguenza necessaria d'ogni atto del Re intorno alla cosa pubblica, non solo come garanzia nell'interesse del paese, ma condizione razionale inseparabile dall'esercizio delle Regie prerogative (3).

Così intesa, la responsabilità ministeriale diventa il debito complemento

(1) Tocqueville, *La Democrazia in America*, nella « Bibl. di Scienze politiche », Vol. I, parte I.

(2) Chevalier, *Lettres sur l'Amérique du Nord.*

(3) « Il potere esecutivo, diremo coll'esimio prof. Garelli della Morea (*Corso di Dir. cost.*, p. 217), senza la responsabilità non si può concepire, e questa sul Re necessariamente graviterebbe quando non si assumesse da altri. Eppertanto l'inviolabilità del Re e la responsabilità dei ministri sono due termini che necessariamente si corrispondono in guisa che, posto il primo, il secondo è irrecusabile. » Ed il Pessina con molta verità afferma (op. cit., p. 101): « quanto agli atti di governo l'ufficio dei ministri in generale si è quello di difendere e giustificare la inviolabilità della Corona per sicurare lo Stato dai torbidi frequenti ».

del governo di gabinetto perocchè, se i ministri debbono essere, come professava il Gladstone (1), un muro adamantino tra il popolo ed il sovrano, è indubbiamente necessario che essi tengano nelle proprie mani un potere efficace per far fronte alle pretese dell'uno e dell'altro, resistere a vantaggio del popolo ed impedirne le esplosioni, insomma « répondre de tout le mal comme on voit ces aiguilles attirer à elles l'élément des orages, en décharger la vue et préserver de la foudre le front superbe de nos monuments » (2). E sia pure la monarchia un vecchio monumento: sarà sempre uno di quei ruderi degli edifizi antichi che la mente umana si compiace di ammirare nella formazione dei templi novelli.

La responsabilità ministeriale trova la sua origine ed è uno dei vantaggi principali del governo rappresentativo. Primo e pessimo effetto delle democrazie pure è questo: che il potere supremo viene affidato a mani irresponsabili. Chi ha letto attentamente la profonda opera dell'Erskine May sulla storia della *Democrazia in Europa* (3), per quanto si tratti di scrittore non tenero delle forme democratiche, si sarà convinto di questa, che è ad un tempo verità di fatto e di astrazione. Come si possa in vero concepire la responsabilità di un popolo intero è cosa che può riguardare la storia, gli indagatori della filosofia degli avvenimenti, non l'uomo politico, il quale, non dovendo estendere le sue investigazioni al remoto avvenire, ricerca una responsabilità di fatto ed attuabile, non incerta e futura. Sia che noi la troviamo nelle repubbliche dell'antica Grecia, sia che la indaghiamo nelle repubbliche comunali del medio evo, sia infine che la scrutiamo nei più piccoli cantoni della Svizzera, la irresponsabilità del potere dirigente è conseguenza inevitabile, imperocchè l'esecutore è tenuto a norme così strettamente designate dal popolo legislatore che non può lecitamente spettargli responsabilità per norme da altri imposte.

In Atene l'*ecclesia* definiva tutti gli affari ed estendeva la sua azione a tutta la vita dello Stato, sebbene Solone avesse saggiamente imposto limiti ai suoi poteri (4). Notisi che anzi ivi il potere esecutivo risiedeva propriamente in quest'Assemblea generale ed il legislativo si apparteneva di nome ai *nomoteti* incaricati di formulare le leggi: anche di questi il popolo diventò padrone assoluto, onde persino le sentenze si pronunziarono nell'ecclesia. Gli arconti scelti, per eccesso di democrazia, a sorte, mentre per la origi-

(1) Discorso dell'on. Gladstone a Garston il 14 novembre 1868: affatto conforme a tale definizione era quella fornita dal Macarel (*Éléments de droit politique*, p. 209): « les ministres sont interposés entre le Roi et la loi afin de concilier l'inviolabilité de la personne sacrée du monarque avec ce qu'il doit lui-même à l'autorité des lois ».

(2) Dupin Jeune, *Processo del* « Figaro » 28 agosto 1829.

(3) Nella « Biblioteca di scienze politiche » Vol. I, parte II.

(4) Perrot, *Essai sur le droit public d'Athènes.*

naria costituzione di Solone dovevano essere eletti fra i più ricchi, diventarono in breve servitori impotenti epperciò irresponsabili.

Nè il fatto dei *Podestà* delle Repubbliche comunali italiane è prova di opposto principio: imperocchè, se dall'un lato non grave peso poteva assumere la loro responsabilità a causa del piccolo potere loro affidato — persino la forza militare era dalle loro mani disgiunta per essere concessa al *capitano del popolo* — è a ritenersi ancora che loro responsabilità era piuttosto una responsabilità comune, non retta da speciali norme d'indole politica. Questa loro responsabilità, che si concretava nella proibizione di sortire dal Comune prima che fosse scaduto un certo tempo dopo la cessazione del loro ufficio, era in diritto responsabilità per la cattiva gestione, ma in fatto per i reati d'indole privata commessi durante il tempo della loro carica: era una vera e propria imputabilità, necessaria a stabilirsi perchè, uscendo dalla cerchia della giurisdizione del Comune si sarebbero sottratti ad ogni punizione per qualunque comune delitto (1): non vera responsabilità politica, quale spetta, per gli affari anche non criminosi della loro gestione, ai ministri, non responsabilità per incapacità o inetta direzione dei pubblici affari, nel che si concreta propriamente la vera responsabilità speciale degli alti funzionari.

Nè pure la responsabilità che possa per avventura spettare al *Landamanno* ed agli altri *Vorgesetzen* dei Cantoni Svizzeri retti a democrazia diretta — Uri, Glaris, Appenzell interno ed esterno e i due Unterwalden — è tale da farci mutar opinione a questo riguardo: imperocchè il loro potere è così frazionato e diviso dal *Landrath* e dalle *Landsgemeinde*, che manca loro una libertà di azione siffattamente estesa, per cui la responsabilità possa essere effettiva (2). Vedemmo più sopra che libertà e responsabilità sono termini inseparabili.

Egli è evidente che là ove un'Assemblea numerosa impone regole fisse di condotta al Corpo esecutivo, riesce impossibile un'esatta responsabilità. Per un falso concetto in questa materia peccava gravemente il progetto di costituzione napoletana del 1799 redatto dagli illustri Pagano Logoteta e Cestari, il quale, dopo avere esposto stupende teorie di buon governo, ne facevano erronea applicazione affidando al Corpo legislativo la nomina diretta degli esecutori delle leggi. Questo si presenta come un nuovo inconveniente della forma repubblicana di fronte alla monarchia costituzionale, la

(1) Sismondi, *Storia delle repubbliche italiane.*

(2) Blümer, *Staat und Rechtsgeschichte der schweiz. Democratien;* Müller, *Histoire de la Confédération Suisse;* Bluntschli, *Storia del Dir. pubbl. Elvetico;* Dubs, *Dir. pubbl. della Svizzera*, al quale ultimo specialmente vado debitore di vera riconoscenza per le idee esatte e precise che sul Governo Svizzero ne ho ricavato.

quale sola permette un vero regime di gabinetto, onde il governo sorga bensì dalla volontà del paese ma non così direttamente ed imprescindibilmente da togliere quel libero volere il quale solo consente la responsabilità. Va ora formandosi, è vero, un'opinione affatto contraria a questo modo di governo; ma non tien conto degli inconvenienti del sistema proposto. Se ne è fatto organo recentemente Davide Syme (1), il quale, prendendo a base assoluta di ragionamento la ultrapotenza dei ministri, ritiene che essi impongano alla Camera le loro misure in modo dispotico. Non conosceva o non apprezzava le profonde osservazioni del Minghetti (2), del Say (3), del Laveleye (4), tutte tendenti a dimostrare la debolezza del ministero di fronte all'onnipotenza delle Assemblee; nè l'influenza della Camera esercitata perennemente sui ministri mediante il timore di voti contrari. È noto l'aneddoto di sir Graham, il quale rimproverato da lord Bentinck di aver cangiato opinione, rispose al suo nobile antagonista con accento d'ineffabile buon umore: i vostri colpi non mi toccano, ora non sono ministro.

Il Syme esagera d'assai la unità del gabinetto quasichè questa sia tale da non lasciare mai luogo a modificazioni parziali, di che vediamo invece tuttodì prova ed esempio: e fa maraviglia che il timore della onnipotenza del gabinetto sia espresso in termini così energici, come ora vedremo, in un paese ove è dogma l'onnipotenza del Parlamento ed ove di continuo questa si lamenta (5). « Parliament is at the mercy of the government of the day » (6), così egli riassume la sua esagerata opinione. Tutto il capitolo VII (7) del suo volumetto cade negli stessi errori finchè riesce a dichiarare « it is plain that Parliament plays a very subordinate part in the government of the country ».

In breve, il Syme facendosi organo di una recente teoria, vorrebbe il potere esecutivo nominato direttamente dal Parlamento. A sostegno della sua tesi vi porta un tratto di storia costituzionale inglese per dimostrare che,

(1) *Representative Government in England: its faults and failures*, Kegan Paul, London.

(2) *Partiti politici: loro ingerenza nella politica e nell'amministrazione.*

(3) Discorsi parlamentari, ed articoli di rivista.

(4) *Le régime parlem. et la démocratie*, « Revue des deux mondes », 15 dicembre 1882.

(5) Tale lamento diventa comune a tanti altri paesi, specie all'Italia ed alla Francia, ove l'onnipotenza della Camera in materia esecutiva si fa più vivamente sentire, tanto che fuvvi chi propose si limitasse la Camera a votare le linee principali e caratteristiche delle leggi e ne lasciasse la compilazione effettiva ai ministri responsabili, rimedio questo, il quale, se non incorresse in altri gravi difetti, organizzerebbe però una vera responsabilità e richiederebbe efficace capacità nei ministri.

(6) Op. cit., p. 197: pare di sentir ripetere il *valet insolent*, con cui il PAGÈS chiama i ministri nella prefazione al *Cours de politique* del CONSTANT.

(7) Specialmente a pag. 199.

una nomina diretta del Parlamento nel 1852 avrebbe fin d'allora condotto lord Palmerston al potere con minori sconvolgimenti politici e parlamentari, evitando i ministeri Derby e Aberdeen che non attuarono niuna delle idee volute dal Parlamento e ne ritardarono per tre anni l'esecuzione (1). Questa dimostrazione è tutt'altro che completa: tralascio di notare che, se in questo fatto un intervento diretto dei Comuni sarebbe stato per avventura vantaggioso, ciò non detrae alla generalità dei casi in cui tornerebbe sfavorevole; pur tuttavia il ragionamento del Syme è incompleto imperocchè al suo assunto occorreva dimostrare che questo ritardo del Palmerston al ministero abbia prodotto funesti risultati, occorreva escludere che non sia stato anzi utile che lord Palmerston non siasi logorato nella lotta di quei tempi per mantenersi intatto per la prosecuzione della guerra di Crimea e per le altre lotte future, le quali forse non avrebbe sopraggiunto. Ed era diritto indiscutibile della Corona di promuovere questa evoluzione di uomini parlamentari e di partiti, onde la opposizione stessa (2) non menò lamento. Nel 1852 non censurò la costituzione del ministero Derby ma il ritardo frapposto a sciogliere il Parlamento: e il ministero Palmerston formato il 6 febbraio 1855 e dimissionario nel febbraio 1858 non fu altro che una ricostruzione del ministero di coalizione Aberdeen-Russell, onde lascia credere necessaria la precedente preparazione: lord Granville stesso, informando la Camera dei Lordi della riescita di lord Palmerston nel formare il nuovo ministero, dichiarava che niun cangiamento sostanziale di politica si sarebbe da questo affermato, attesochè non fosse in fatto che la ricomposizione del precedente gabinetto con alcuni parziali cangiamenti e qualche nuova distribuzione d'uffici (3).

Se contro il concetto del Syme non è lecito protestare in nome della separazione dei poteri trasformati oggidì in armonica compartecipazione, non si può tuttavia disconoscere l'evidente sua contraddizione alla teorica della divisione del lavoro. Come credere possibile un appello al paese dalle decisioni della Camera quando questa ha nominato direttamente coloro medesimi che dovrebbero condannarla a morte? Ridotta al nulla l'influenza del Re, reso inutile ornamento e spreco di forze vitali, da quale forza sarebbe sorretto il ministro che volesse sciogliere un Parlamento per convocarne un altro? Il Re solo, ed il ministero in suo nome, il Re che rappresenta tutto il passato tradizionale, tutti i partiti presenti, tutte le aspira-

(1) Il 22 dicembre 1851 lord Palmerston era stato escluso dal Gabinetto Russell; si vendicò nel febbraio successivo determinando la caduta di lord Russell; ma non fu chiamato a formare un Gabinetto che il 10 febbraio 1855.

(2) Specialmente i discorsi di Lord Russell, di Gladstone, di Sir Graham e di Lord Palmerston.

(3) Todd, op. cit., I, p. 150.

zioni future, può convenientemente applicare questa *ultima ratio*, la quale sarebbe resa impossibile in un sistema che il Syme è costretto a condurre alle ultime conseguenze concedendo alla Camera facoltà di revocare a piacimento i ministri: onde un'altalena di astuzie tra Camera e ministero per prevenire le mosse reciproche, quasi corpi vicendevolmente nemici.

Il sistema dell'illustre autore inglese costituisce un mezzo larvato per giungere alla democrazia pura coll'annullamento, insieme, della Corona e della Camera dei Senatori; i quali sarebbero esclusi dall'influire in verun modo sull'indirizzo politico, quando il ministero fosse direttamente nominato dalla Camera. Ma questo scopo deve dichiararsi francamente (1).

Un benemerito pubblicista italiano esponeva testè, con idea almeno più conseguente, un altro progetto ispirato ad identico criterio: pur lasciando alla Corona la nomina dei ministri, la Camera, invece di sprecar tempo ad abbatterli sopra certe misure e portare così frequenti interruzioni di governo, dovrebbe stabilire essa la linea di condotta, che vuole seguita e non attendere l'espressione del programma del ministero, che in verità è troppo spesso circonfuso in una nube di parole enigmatiche. In questo modo che priverebbe il ministero della libertà di condotta come sarebbe possibile la guarentigia della responsabilità? I casi gravi ed urgenti, ai quali non possano servire le norme generali sancite dalla Camera, come potranno ricevere quell'adeguato trattamento, che un ministro responsabile, arbitro delle misure da prendersi, solo a deliberare, sarebbe assai più competente a stabilire? Si è trovato il mezzo per estendere vieppiù la tirannia della maggioranza, essendo illusorio che in questo ministero possano prender parte tutte le diverse opinioni della Camera.

Onde viene a scorgersi che in tutte le forme di democrazia diretta una vera responsabilità è impossibile, imperocchè manchi un potere controllante od anche semplicemente un potere diverso. Neppure la pubblica opinione, la quale è tanta parte degli Stati moderni, vi ha tutta la vera efficacia perchè dovrebbe essere razionalmente condotta a censurare sè stessa « e la irresponsabilità di cui necessariamente gode il popolo comu-

(1) La severità adoperata nell'esaminare i concetti del sig. Syme mi fa rammentare il detto di Saint-Marc Girardin: « l'art d'admirer, voilà la grande œuvre de la critique et non pas l'art de blâmer et de censurer ». Il sig. Syme è troppo valente scrittore perchè l'ironia del Girardin lo possa colpire; ma certo è debito di ogni cultore della scienza costituzionale ripetere ciò che il marchese Alfieri diceva ai falsi sostenitori dello Statuto (*Il governo a Parlamento in Piemonte — Cimento*, fasc. VIII, 30 aprile 1885, pp. 709-10): « È opera vana l'invocare il concorso di coloro che accettano lo Statuto solo perchè credono rinvenirvi i mezzi di soffocarlo per sostituirvi nuovamente il reggimento dispotico o di allargarlo in modo da farvi scomparire la monarchia ».

nicasi a coloro che ne governano la volontà » (1). Ed è questo il maggior motivo per cui il *referendum*, in tutte le sue varie forme, non potrà mai estendersi alla vita politica come sagacemente avverte il Padelletti (2), chè esso toglie la responsabilità al Gran Consiglio senza darla al popolo. Se, d'altronde, ognuno è responsabile per non aver fatto il vantaggio dei più, niuno di questa pluralità può essere in alcun modo tenuto per non avere procurato il bene dei pochi. Il grande numero di coloro che partecipano all'esecuzione è sempre di ostacolo alla responsabilità, la quale richiede una coscienza individua. Non per altro si censura oggidì vivacemente la istituzione dei Consigli permanenti consultivi intorno alle amministrazioni dello Stato, e non per altro si va facendo in parecchi Stati potente l'opinione favorevole alla loro abolizione: nè pare da noi si disconosca il valore di tali argomenti perocchè ricercasi di dare a questi Corpi consultivi certe attribuzioni ampliate che ne mutino l'indole caratteristica.

Il senatore Pantaleoni, che pur merita molta lode perchè apre la pubblica discussione sopra argomenti di grande importanza costituzionale, in un'interpellanza mossa il 3 luglio 1885 al Presidente del Consiglio biasimava il sistema di gabinetto e voleva correggerlo coll'istituzione di un Presidente del Consiglio unico responsabile: a ciò il Depretis rispondeva opportunamente « non reputare che lo stato del Parlamentarismo in Europa consenta di attuare il sistema accennato di condensare la responsabilità politica del governo nella persona del Presidente del Consiglio, ed il nesso della politica coll'amministrazione essere presso di noi tutt'altro che in America ».

Col sistema di Gabinetto viene a ferirsi indirettamente anche la monarchia, che con esso vive e prospera. La Francia, che vuol fare l'esperimento di una forma di Gabinetto repubblicano, non ci conforta con un esempio molto lusinghiero, e parecchi articoli consecutivi della « Revue Bleue » (Revue Politique), hanno dimostrato la posizione dipendente e confusa del Presidente della Repubblica, ed additata la maggiore influenza effettiva che la volontà del popolo conserva in un metodo — il quale permette una mutabilità continua di interpreti diretti — che non nel presidenziale, apparentemente più democratico, ma in realtà meno infrenato. Questo confronto era magistralmente toccato dal Bagehot e condotto a compimento nella ben nota opera del Prévost-Paradol (3), il quale, solo

(1) Brougham, *Fil. Politica*, vol. III, p. 148. V. anche su questi argoment la *Democrazia ed i governi misti*, dello stesso autore.

(2) *Scritti di Diritto Pubblico; Nuova fase della democrazia svizzera*, pp. 314-315.

(3) *France nouvelle*, 1867.

fra gli uomini veramente liberali del suo tempo, osava ancora, dopo l'esempio di Napoléon-le-petit, accordare una specie di preferenza scientifica alla monarchia, e ne indicava così precisamente i vantaggi, da riceverne ampia lode nel discorso che il Bagehot preponeva alla traduzione francese della sua opera sulla Costituzione inglese.

Il Presidente repubblicano che non è più l'ente superiore ai partiti, ma l'eletto di uno di essi, deve soggiacere alla responsabilità dei propri atti, mentre egli ha interesse che il potere non trasmigri dalla maggioranza nella minoranza, cercando così di accertare la propria rielezione e la formazione di una maggioranza ligia ai suoi voleri. Il « dimettersi o sottomettersi » di Gambetta fu la sanzione della responsabilità del Presidente Francese; e il maresciallo di Mac-Mahon subì, colla forzata dimissione, la responsabilità, per avere, alleandosi con i Broglie e i Fourtou e segregandosi dall'onesto e moderato Dufaure, fatto troppo prevalere il proprio desiderio personale nella vita politica della Francia. Che se i ministri del 16 maggio furono assolti, certo non fu piccolo motivo il pericolo che la responsabilità si volesse far risalire ad un colpevole più elevato.

L'inerzia nei poteri pubblici merita condanna molto più che l'errore. Il Presidente Repubblicano non può dimenticare che dalla vittoria del partito sta l'attuazione delle idee da lui promosse; se affetta di essere superiore ai partiti, perde il potere effettivo senza mantenere quella unità di intonazione politica, che è ufficio del capo dello Stato il conservare. Grave è l'urto tra lui che è sorretto da una maggioranza passata e il Presidente del Consiglio dei ministri, appoggiato da forte maggioranza attuale: e nella continua trasformazione che subiscono i partiti impazienti come le idee che colla speculazione si modificano di istante in istante, e come gli interessi che trovano sempre nuovi raggruppamenti, non può essere certo il Presidente della Repubblica a predominare. Gambetta che sentiva ed apprezzava questa difficoltà insuperabile della posizione di Presidente, allontanava da sè quest'ufficio, finchè dopo una serie di esperimenti, l'avesse potuto ridurre al giusto termine da lui voluto.

Washington, anch'egli tentò per vario tempo di mantenersi neutrale fra i partiti e fece entrare nel suo gabinetto i capi più influenti dei due più forti, Hamilton e Knox federalisti, Jefferson e Randolph repubblicani o, per dirla con termini moderni, quelli repubblicani, questi democratici. Ma dovette pur decidersi una volta ad abbracciare un partito e infine, dopo molte esitanze, si dichiarò per Hamilton. In complesso Hamilton voleva il rinsaldamento del vincolo federale lasciando al potere centrale più efficace autorità: Jefferson parteggiava per la massima libertà individuale degli Stati. Le parole che servivano a designarli, mancando di senso definito, non valevano a spiegare con chiarezza le loro opinioni. In Olanda nel secolo XVII

ed in Isvizzera anche nell'epoca attuale il partito democratico tende a rafforzare il vincolo federale ed il governo centrale; invece l'aristocratico marcia alla testa dei governi locali e ne difende la sovranità. Il popolo olandese sosteneva Guglielmo di Nassau e lo Statolderato contro Giovanni de Witt e i grandi borghesi delle città. I patrizi di Schwitz e di Uri sono gli avversari più ostinati della dieta federale e del suo potere. Che se il nome dei partiti americani non ne dà la chiara nozione, possiamo tuttavia asserire che la differenza tra di loro era sostanziale e si riferiva all'ordine sociale ed al politico. In mezzo a quest'agitazione Washington, per dovere più che per ambizione, intraprese di fondare il governo decretato da una costituzione fanciulla: egli, che pronunciò la frase profonda, che l'influenza non è governo (1), salì al potere con immensa influenza.

Washington aveva le qualità per mantenersi illeso fra le opposte correnti perocchè, se era dall'un lato attratto piuttosto verso uno stato sociale democratico e viveva lieto in mezzo ad un popolo sovrano ed eguale, dall'altro apprezzava assai i vantaggi della unità e della forza del potere centrale. Jefferson dichiarava infatti che egli solo era considerato come qualche cosa di più che un capopartito: egli stesso scriveva a Lafayette la propria politica essere improntata al *giusto mezzo*. Non era facile intrapresa congiungere in uno stesso ministero Hamilton — di opinioni forse monarchiche, quantunque leale servitore della repubblica, ostinato negli esempi inglesi, profondo conoscitore delle condizioni fondamentali di governo — con Jefferson — democratico, ma della forma moderna, non della turbolenta antica e medievale, caldo amico di libertà, il quale riteneva che il potere dovesse essere una necessità sospetta, epperò si adoperava più ad abbassarlo che a contenerlo, diffidente d'ogni splendore individuale (2).

Contuttociò l'uomo di partito doveva rivelarsi: e, se un Re agevolmente riesce a nascondere la sua opinione personale, se pure non è a ritenere che nel comune affetto per la patria prospera e grande trovi ragione per non prediligere alcuno, Washington presidente dovette più volte smascherare i proprii concetti. Quando il partito democratico si ostinava a lasciare a ciascuno Stato i debiti rispettivi, mentre Hamilton, segretario del tesoro, proponeva il sistema contrario, pagamento totale per parte del-

(1) Washington a Henry Lee, *Writings*, recol. by JARED-SPARKS, t. IX, p. 204.

(2) GUIZOT, nella bella « introduzione » alla *Vita di Washington* di JARED-SPARKS, dice a complemento: « il saisissait habilement toutes les occasions de les engager dans une responsabilité commune: et lorsque la dissidence était trop profonde, les passions trop vives semblaient rendre la rupture imminente, il s'interposait, exhortait, priait et par son influence personnelle il retardait du moins le mal qu'il ne pouvait guérir ».

l'Unione di tutti i debiti contratti per la causa comune e fondazione d'una Banca nazionale: dopo qualche esitazione, causata dalla poca abitudine agli studi finanziari, Washington sostenne apertamente Hamilton e le sue proposte. Nella sua seconda presidenza, quantunque rieletto ad unanimità, si comincia a scorgere tuttavia nel Congresso un vero partito d'opposizione e Jefferson si ritira da ministro. Scoppiata la rivoluzione Francese, i democratici quasi vincitori nelle Camere volevano unirsi alla Francia contro la coalizione europea: Washington annunzia allora d'un tratto, in un messaggio al Senato, l'invio a Londra di M. Jay, uno dei principali capi del partito federalista, per sedar le controversie colla Gran Bretagna ed il Senato approva. Ritornato Jay col trattato, tosto lo comunica al Senato, il quale lo approva con una modificazione: l'opposizione tenta con numerose petizioni di imporre al presidente la reiezione del trattato: il popolaccio di Filadelfia si ammutina ed abbrucia gli articoli del trattato davanti alla residenza del ministro d'Inghilterra: Washington allora comprende essere il momento di prendere un grande partito e insieme una grande responsabilità e una gloria purissima: senza attendere da Londra la rettificazione desiderata dal Senato, ratifica tosto il trattato. Nella Camera la opposizione riesce a far rigettare parecchie volte le misure necessarie per la esecuzione del trattato, ma Washington persiste e l'opposizione, più stanca che vinta, lascia passare le misure a maggioranza di tre voti.

Il solo uomo adunque che, per dirla col Guizot, avesse saputo, uscendo da una rivoluzione, fondare un governo libero sull'ordine e sulla pace, dovette tuttavia usare di energia potente e mettere in giuoco la propria responsabilità. Ed è condizione essenziale d'una repubblica; la qual forma di governo, se può vantarsi perchè consente di elevare il più capace al massimo grado sociale, è pur costretta di dare a questo capace il modo di esplicare la propria attività agendo effettivamente. E si trova una ragione del perchè nei reggimenti democratici i migliori e più eminenti uomini si allontanino d'un tratto dal maneggio dei pubblici affari: Washington, Jefferson e Madison desiderarono ardentemente di lasciare il potere per cercare riposo e sicurezza contro il battagliare di passioni impure.

Cessato Washington, la lotta per la elezione del presidente divenne il campo in cui i partiti misurarono le proprie forze ed anche, se vuolsi, i proprii danari; e per evitare qualche volta troppo forti dissidii tra il Presidente e il Congresso fu anche necessario. Succeduto Adams a Washington, non adempì troppo bene al suo ufficio; eletto dipoi Jefferson, inaugurò la lunghissima serie dei presidenti democratici. Colla responsabilità del Presidente netta e definita, non la consuetudine sola, ma la stessa costituzione in America libera i ministri da una responsabilità politica verso il paese.

L'opposto di Washington è Napoleone III, intorno al quale la storia — unanime nel dichiararlo monarca assoluto — non può essere concorde nel riconoscere se egli volesse o no, almeno nei primi tempi del suo impero, foggiarsi a Re costituzionale.

La costituzione repubblicana del 1848 (art. 68) sanciva la responsabilità del Presidente verso la Camera dei rappresentanti e quella individuale dei ministri verso il Presidente. La Francia, sia per le disposizioni costituzionali, sia per le condizioni sociali era in uno stato che assomigliava di molto a quello in cui erasi trovata per qualche tempo l'America dopo la sua gloriosa rivoluzione. Allora il signor Laboulaye tentò di giovare al suo paese, come per lui si poteva, dettando un corso di storia politica sulle colonie americane e proponendosi di mostrare in qual modo gli stessi principii sanzionati dalle sue prime costituzioni avessero condotto l'America all'orlo di precipizi, per evitare i quali occorresse imitare la saggezza ed il retto senso dei primi legislatori americani, modificando le parti difettose. Le varie passioni dei partiti estremi prevalsero ai saggi consigli e spianarono la via ad una nuova forma di governo che fece succedere al timore dell'anarchia la realtà del dispotismo. « Oggi, soggiungeva allora il Laboulaye, i pericoli non sono più nell'eccesso di libertà, la bilancia trabocca da un altro lato, i termini del problema sono variati, ma il problema non ha punto cangiato, ed il dovere di un cittadino che ama il suo paese è sempre il medesimo ».

Nella costituzione imperiale del 14 gennaio 1852 si incorse nello stesso errore della repubblicana precedente: se però nella repubblica desso si presentava come inevitabile, poteva invece molto facilmente evitarsi in una monarchia. L'Imperatore era dichiarato responsabile ed i ministri tenuti soltanto a rendere conto all'Imperatore: talchè colà, ove il comando era di fatto dispotico, veniva invece in diritto limitato da una doppia serie di responsabilità: è vero, che niuna legge mai stabilì la giurisdizione competente a giudicare della responsabilità dell'Imperatore, nè la pena da applicarsi. Il Lieber (1) censura severamente la responsabilità addossatasi da Napoleone, come la irresponsabilità dei ministri di fronte al Consiglio legislativo e soggiunge a torto avere Napoleone preso ad esempio i Presidenti americani. Il Senato americano deve ratificare le nomine degli ambasciatori e di parecchi alti funzionari, fra cui i ministri. Il torto principale di Napoleone non fu già di non avere tenuto conto di questa circostanza, bensì di avere creduto di poter annullare, col solo soffio della propria volontà, in quanto a lui conveniva, quelle differenze che corrono

(1) Lieber, *La libertà civile e l'autogoverno*, in principio di questo medesimo vol. V della « Bibl. di Scienze politiche », p. 115, ecc.

essenziali tra repubblica e monarchia, assumendosi una responsabilità che per niun modo gli doveva spettare (1).

(1) Nota il Bluntschli (*Dir. Pub. univ.*, II, p. 66) che il diritto romano prestava omaggio al principio dell'irresponsabilità del capo supremo dello Stato, persino durante la Repubblica, per contrapposto ai Germani, i quali ritenevano naturale la responsabilità anche del Re. Se questo è assolutamente vero nella seconda parte, potrebbe forse contestarsi quanto alla prima; i Consoli erano in Roma responsabili, e i tribuni della plebe, i quali erano davvero inviolabili e venivano perciò dallo Zumpt paragonati al Re Costituzionale, non avevano azione ma piuttosto negazione. L'illustre scienziato tedesco adduce a motivo dell'irresponsabilità l'amore dei Romani per un potere energico, quasichè l'irresponsabilità di diritto potesse al potere energico accompagnarsi. I rappresentanti del potere energico in Roma, i Consoli, se non potevano essere giudicati entro l'anno di loro funzione, potevano invece essere tratti in giudizio allo spirare di questo. Era anzi radicato il principio della responsabilità fino dai più remoti tempi di Roma repubblicana, tanto effettiva che ciascun cittadino poteva tradurre i pubblici funzionari davanti all'inesorabile giustizia del popolo raccolto in comizio, il che accadeva persino per i magistrati dell'ordine giudiziario. I giudizi furono abbastanza rari, bastando la severità dei costumi, la gelosa sorveglianza del Senato e dei tribuni, la breve durata della carica e la imminenza del sindacato. Allorquando invece i giudizi furono tolti al popolo per essere deferiti ai senatori, i quali facevano ogni possa per non colpire persone che uscivano per lo più dal proprio seno, un maggiore numero di processi si venne intentando, quantunque, e appunto perciò, buona parte riescisse ad assolutorie immeritate. Ciò insegna che quando la responsabilità è effettiva, raramente si ha occasione di applicarla; ove invece sia illusoria, più spesse volte viene inflitta. Frequenti furono questi giudizii di responsabilità appunto nell'epoca in cui Verre diceva che il reddito del primo anno di una prefettura era per sè medesimo, col secondo dovevano acquistarsi patroni e difensori, comprare col terzo i voti dei giudici. La certezza dell'impunità, quando il giudicarne fu deferito all'Imperatore, e peggio poi al prefetto del pretorio, tolse ogni freno alle malversazioni, quantunque le leggi stabilissero che i funzionari rimanessero cinquanta giorni nei luoghi da loro amministrati per soddisfare alle doglianze di chiunque avesse a lagnarsi del loro governo (Laboulaye, *Essais sur les lois criminelles des Romains*).

Il Bluntschli cita in nota (II, pp. 67-68) gli esempi di responsabilità regia nel medio evo, specie in Svezia e Portogallo. A me piace ricordare particolarmente quelli delle *Leges Lamecenses* portoghesi dell'anno 1155, art. 22, alle quali, colla debita riverenza, darei un significato diverso da quello attribuito dal Bluntschli. Proponendosi di pagare tributo al Re di Leon, tutti i congregati a consulta rispondono: « Noi siamo liberi, libero è il nostro Re; se è uno fra noi che acconsenta a tal cosa, muoia; se è il Re, cessi di regnare sopra di noi ». Il Re acconsente ed aggiunge: « Chiunque ammette simil cosa, morrà, e se è mio figlio o nipote, non regni più ». Tutti gli Stati acclamano « e se il Re a dominio straniero acconsente, non regni più ». Dunque il Re non è sottoposto a giudizio, è considerato indegno della continuazione della fiducia popolare; cade, ma cade inviolabile. Il Bluntschli dimentica inoltre i casi di responsabilità effettiva che si riscontrano nel medio evo: l'Ortolan nel *Cours de droit constitutionnel* ci parla invece diffusamente del *Gran Justitia* spagnuola, del *Giudice* o *Conte Palatino* di varii Stati Germanici ed in peculiar modo dell'Ungheria, i quali tutti avevano il diritto di giudicare il Re. I podestà ed i capitani del popolo dei Comuni italiani del medio evo, erano responsabili precisamente come in Roma antica i pubblici funzionari; il che vale a dimostrare vieppiù le influenze che le istituzioni di Roma esercitarono nel medio evo.

Napoleone III non credeva col Bluntschli che la irresponsabilità si accompagni al potere energico; conveniva invece assai probabilmente collo Stahl (1) che « la elevatezza in tal senso concessa al Re è come la elevatezza della cima del campanile di cui niuno si dà pensiero ». Di questo apprezzamento si ha conferma nel suo proclama 16 gennaio 1852, in cui così si esprimeva: « écrire en tête d'une Charte que ce chef est irresponsable c'est mentir au sentiment public, c'est établir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit des révolutions », onde il Rémusat poteva a ragione colpire di sua censura (2) quegli spiriti che, mirando a fare i Re onnipossenti tendono a renderli responsabili, aggiungendo che la Francia non fu sovente responsabile se non per essere stata assolutista.

Le rivoluzioni francesi non dimostrarono per nulla falso il principio dell'inviolabilità. Luigi XVI fu giustiziato, ma egli non era Re costituzionale e la sua morte fu la conseguenza del passaggio da un'êra all'altra di pubblico regime: egli scontò il fio delle poche colpe proprie e delle molte commesse dai Re assoluti suoi predecessori. Napoleone I, Carlo X, Luigi Filippo non perirono di morte violenta, e furono solo privati del trono: la loro responsabilità fu salva. In politica la privazione dell'ufficio non è una pena: i ministri che cadono sotto il voto di sfiducia non si considerano puniti per i fatti commessi, solo, non godono più la fiducia della nazione. La responsabilità nella quale, per fatto proprio, incorsero questi ed altri monarchi assumendo un potere che non spetta ai Re costituzionali, era consimile a quella a cui erano sottoposti i Re egiziani, ai quali per la loro mala condotta i sacerdoti avessero negato gli onori funebri e persino la sepoltura, o gli Imperatori romani, ai quali il Senato avesse negato l'apoteosi. Irresponsabili gli uni e gli altri, li colpiva tuttavia la punizione per il potere effettivo esercitato.

La responsabilità tutta particolare e nuova che assumeva Napoleone III, doveva essere accompagnata da un metodo affatto speciale di relazioni fra i ministri e le Camere. In un opuscolo pubblicato assai prima di giungere alla suprema dignità, tendeva a dimostrare la differenza tra *Le Régime représentatif et le parlementaire*, e dopo volle e studiò di introdurre in Francia la prima di queste due forme di Governo, cioè a dire, in termine più chiaro ma altrettanto esatto e concludente, la monarchia consultiva.

La costituzione del 1852 costituiva i ministri come semplici alti impiegati amministrativi, i quali prendevano gli ordini dall'Imperatore e non potevano perciò trarre frutto e convinzione dalle politiche assemblee, cui non prendevano parte. Questo sistema, che vige tuttora in Norvegia, era

(1) *Principii monarchici*, p. 9.
(2) Op. cit., p. 21.

già vivamente censurato da Mirabeau, il solo (1) che nella rivoluzione avesse compreso il vantaggio di un corpo mutabile che restasse intermediario tra il Re e le Camere. La verità doveva farsi strada anche nell'animo di Napoleone, costretto a seguire la necessità dei tempi e moderare le volontà talfiata energiche del Consiglio Legislativo. Onde già nel 1860 un certo numero di ministri senza portafoglio viene incaricato di sostenere avanti al Senato ed al Corpo Legislativo le misure del governo: nel 1863 essi furono sostituiti da un ministro avente autorità politica: nel 1867 si fece ancora un passo in avanti e tutti i ministri furono autorizzati a comparire alle Camere per servire quale tratto d'unione fra il potere elettivo e l'ereditario: non potevano però farne parte.

Napoleone aveva dei ministri, assisteva alle loro adunanze e le presiedeva, ma giammai o quasi mai prendeva parte alla discussione: mentre i signori Odilon-Barrot, Passy, Tocqueville, Dufaure e Faucher parlavano « il construisait avec une attention profonde — così diceva uno di questi ministri — des cocottes en papier ou dessinait des bonshommes sur les dossiers ». Ben diversamente si contiene il Re costituzionale, il quale, nel segreto del Consiglio, non siede già come capo inerte, ma come intelligenza (2) e, appunto perchè intelligenza, deve discutere, domandare schiarimenti, esporre la propria opinione e dal conflitto dei pareri modificare il proprio avviso od ottenere modificati quelli dei ministri. Napoleone non aveva d'uopo di ciò fare perchè era padrone assoluto, la volontà dei ministri non valeva a nulla rimpetto alla sua; i ministri, responsabili esclusivamente verso di lui, non potevano validamente opporsi a che egli impegnasse fittiziamente la propria responsabilità. Da ciò si evince come potesse accadere quanto narra Victor Hugo: *Napoléon-le-petit*, egli dice, da un cassetto sovente semi-aperto trae una carta e la legge ad un ministro: è un decreto; il ministro aderisce o resiste: se resiste, Bonaparte getta la carta nel cassetto, chiude questo, ne prende la chiave e se ne va senza dire una parola: al domani il decreto compare nel « Moniteur » talora anche colla firma del ministro.

Egli è vero che col senatusconsulto del 1869 ratificato dal plebiscito del 1870 si ristabiliva la responsabilità politica dei ministri e la subordinazione del Gabinetto alla Camera con facoltà ai ministri di ottenere il mandato di deputato. Benchè troppo tardi, si avvertì il bisogno di un corpo di ministri forti e responsabili; mantenutasi però ancora la responsabilità nell'Imperatore, non potevano evitarsene i cattivi effetti; onde il Chauvy ritiene che questa duplice responsabilità sia stata la causa degli errori e degli insuccessi della diplomazia Francese nel 1870.

(1) Forse vi si potrebbe aggiungere il Mounier ed in parte Clermont-Tonnerre.
(2) V. Todd, *Il Governo parl. in Inghilterra*, (nella « Bibl. di Scienze pol. », vol. III, cap. IV), e *The Parl. Gov. in the British Colonies*, cap. I, specialmente a p. 23.

Se l'Imperatore dei Francesi non avesse assunto la responsabilità del comando e i ministri fossero stati veramente ministri parlamentari, nè Sedan, nè Metz sarebbero bastati a farlo decadere: cadde perchè la sua era una monarchia militare — cessata l'onnipotenza militare doveva cessare l'imperio civile — ma cadde anche più perchè la sua qualità di sovrano assoluto vietava a lui di far ricadere la responsabilità sui ministri non d'altro colpevoli, com'è noto, fuorchè di troppa condiscendenza ai voleri espressi dall'Imperatore.

Come di questa, così delle rivoluzioni in generale è causa la responsabilità male ripartita; quando il Re invade il terreno altrui, presenta a tutti i colpi la sua personalità. Il mezzo legale e sicuro di soddisfare ai bisogni del popolo, il cangiamento di ministero, è chiamato da taluni piccola rivoluzione; non lascia però dimenticare che mezzo rivoluzionario viene chiamato pure lo scioglimento della Camera prima del suo termine legale, quasichè non fosse oggidì — come è riconosciuto il danno della convocazione troppo frequente dei Comizi elettorali — affermato utile e consono ai retti esempi inglesi il non attendere che la Camera, spossata e intesa soltanto alle future elezioni, divenga inerte o affarista. Non è rivoluzione il cangiar di ministero o lo sciogliere la Camera: è retto svolgimento del meccanismo delle istituzioni: il moto è vita, l'inerzia è morte, la rivoluzione è una malattia che può ridar la vita, ma anche condurre a morte: nè l'una nè l'altra delle due precitate misure può guidare per sè a rovina il regime parlamentare, ove già non sia preceduta da fatti, i quali ne siano la causa e costituiscano l'anomalia temuta.

Il cangiamento di ministero è mezzo rivoluzionario allora soltanto che il Re si discosta dalla maggioranza parlamentare senza avere alcuna corrispondenza nei sentimenti del paese coll'intento di far prevalere la sua volontà personale. È rivoluzione lo scioglimento della Camera in quanto vi concorra l'intenzione di non più convocarla o di impedire la retta manifestazione della volontà degli elettori.

La responsabilità dei ministri, aprendo questa via ai cangiamenti di gabinetto, è la valvola di sicurezza pei sussulti del paese, e rende contraddittorio il pensare ad una rivoluzione politica che sia promossa dai cittadini i quali, partecipando all'ordine attuale di reggimento, hanno il modo legale di vincere. L'astensione degli elettori dall'urna è appunto un pericolo in quanto moltiplica il numero di coloro i quali, non rappresentati effettivamente, non hanno mezzo di imprimere le loro vedute nella condotta del governo. Non è gran danno l'astensione di alcuni, ove si sappia che dormono per risvegliarsi più forti e vigorosi ad ogni bisogno, che — paghi del modo con cui si reggono le cose dello Stato — non hanno alcun motivo

di mutarlo e non sentono la necessità di manifestare la propria adesione ad un ordine di governo che niun pericolo minaccia. Più dannosa è l'astensione di coloro che s'allontanano dalle urne perchè invece, scontenti del modo attuale di governo, non vogliono in alcun modo parteciparvi, intendendo riservarsi per le lotte decisive, per le rivoluzioni. Ad evitare questa interpretazione è utile il numeroso intervento alle urne degli elettori e pure la estensione del potere di suffragio: non che alcuno abbia il *diritto* di dare il voto, ma è conveniente che tutte le classi giungano a saper compiere la *funzione* di votare. Le classi prive del voto, iniziarono e compirono la Rivoluzione Francese del 24 febbraio 1848 perocchè, escluse dal suffragio, mancavano di altri mezzi per far valere il proprio potere e manifestare la loro capacità di concorrere alla cosa pubblica. L'elettorato, come ogni altro potere politico, è una *funzione*, che richiede capacità; ma in quanto taluno ha la capacità di adempiere la funzione, acquista il *diritto* che tale capacità siagli riconosciuta. Non aveva corrisposto al bisogno lo scioglimento della Camera, perchè gli elettori privilegiati continuavano a rieleggere Camere simili alla famosa *introuvable* di Luigi XVIII; non la responsabilità ministeriale perchè da chi sarebbe essa stata svolta, da chi proposta l'accusa, da chi questa giudicata? Da tutti coloro che partecipavano all'ordine che si aveva paura di estendere.

I mutamenti di forma di governo possono determinarsi dai poteri costituiti e senza d'uopo di forme rivoluzionarie: le rivoluzioni inglesi, specialmente quella del 1688, ma anche quella del 1640-48, furono opera dei poteri costituiti (1). Ma se fosse possibile esattamente distinguere nelle rivoluzioni l'elemento sociale dal politico, si potrebbe dimostrare come nelle rivoluzioni sociali la cosa corra diversamente in ordine alle classi che hanno ragione di prendervi parte. Entrambi questi elementi si accumulano per lo più. Le rivoluzioni inglesi devono considerarsi come precipuamente politiche, perchè cagionate dall'assolutismo del Re e conducenti al mutamento di dinastia ed al raffermarsi delle libertà inglesi. Ma l'elemento sociale vi ebbe la sua parte, attesochè gli Indipendenti in mezzo alle dottrine religiose del *Covenant* frammischiassero idee socialistiche e i soldati di Cromwell ne imbevessero molti principii: e i Livellatori traevano il loro nome dalle idee comunistiche di cui facevano professione. È forse per ciò che il Guizot (2) dice ingegnosa ma leggera e superficiale l'opinione, che ritiene puramente politica la rivoluzione d'Inghilterra.

Trasvoliamo sulla Rivoluzione Francese del 1789, e perchè troppo nota, e perchè difficile torni il definire la prevalenza di uno dei due elementi,

(1) La differenza fra i due moti inglesi è bene caratterizzata dal THIERS, il quale diceva: « Il 1640 è una rivoluzione, l'*accidente* del 1688 non lo è ».
(2) GUIZOT, *Hist. de la révol. d'Angleterre*, « Préface ».

e perchè, trattandosi di monarchia assoluta, niun esempio si può utilmente inferire. Il Taine nella sua opera *Les Origines de la France Contemporaine* ci indica in disteso i motivi per cui la Rivoluzione Francese, riescita così bene dal lato sociale, ebbe un insuccesso politico. La rivoluzione inglese accennata fu opera del popolo, il quale aveva perduto libertà e prosperità quando erano cessate le lotte fra aristocrazia feudale, clero e monarchia: l'aristocrazia non difendeva più le libertà pubbliche e quasi neppure le proprie, il clero aveva paura dello sviluppo dello spirito umano, la monarchia diventava favorevole ai possessori dei privilegi aristocratici in ragione della loro servilità: il popolo, non avendo più alcuno a sua difesa, si difese da sè. La Rivoluzione Francese del 1830 fu opera di coloro che per la mala volontà della Corona, decisa ad impedire la loro assunzione al potere, non potevano essere partecipi del potere politico. La rivoluzione del 1848 fu determinata dagli esclusi dal diritto di voto.

Le rivoluzioni non sono dunque avvenimenti strani, concepiti per intenti inauditi, che abbiano gettato la società fuori delle sue vie antiche e naturali: sono invece conseguenze naturali del corso degli avvenimenti. Ed in questo senso soltanto sono giustificabili, con che si ricordi quanto il Cavour scriveva in quel profetico articolo (1), che terminava predicendo l'Impero di Napoleone III, « Chi ha perduto mai sempre le istituzioni più belle e più giuste? La manìa dei mezzi rivoluzionari, gli uomini che pretesero rendersi indipendenti dalle legge comuni e si credettero forti abbastanza per rifarle da capo ».

Gli Inglesi pratici e prudenti, a provare se nell'un caso o nell'altro le parti costituenti rimanessero integre e convergenti, oppure se taluna di esse si discostasse dall'univoca volontà pubblica, si attennero dapprima al sistema normale della responsabilità, e il Conte di Strafford perì: veduto di poi che il marcio stava in uno dei poteri stessi costituiti, sorse il mezzo rivoluzionario, pur mantenendo fino all'ultimo scoppio fatale la riverenza ufficiale verso il Re e la fede monarchica. In Francia la responsabilità ministeriale, già da tempo proposta, ma che niuno ebbe coraggio di proseguire, non potè salvare la regia ed insieme ebbero a scoppiare. In tempi così fervidi di lotta politica, si sarebbe potuto, secondo l'opinione degli stessi motori della rivoluzione, scongiurare questa estremità mediante la sola applicazione di quella valvola di sicurezza, ove una persona superiore non avesse creduto di impedirla facendola ricadere su di sè.

Ciò che determina un popolo ad una rivoluzione liberale è meno il pensiero di formare un governo nuovo, che quello di liberarsi dagli abusi, dalle colpe e dai delitti talora di un antico regime ed impedirne il ritorno.

(1) « Risorgimento », 16 novembre 1848.

È piuttosto una protezione che una direzione, la quale viene dapprima ricercata nelle istituzioni costituzionali. Le rivoluzioni inglesi, ci attestano questa verità, conciossiachè la riforma del governo sia stata una conseguenza non pensata nè per la maggior parte voluta, ma necessaria soltanto per ottenere le garanzie che si pretendevano delle libertà cittadine. È dunque sempre uno spirito difensivo che spinge la rivoluzione nelle aggressioni stesse contro l'antico regime. Gli uomini di Stato medesimi non pensano sempre ad organizzare il potere per l'azione, e loro unica cura è di spogliarlo di ogni facoltà di fare il male, senza considerare che è più facile l'abuso dei poteri deboli che di quelli già forti di per sè. Le garanzie costituzionali hanno in generale questo carattere di valere come resistenze, ostacoli all'ingiustizia, alla violenza, *checks* come dicono gli Inglesi, in una parola freni. Però il regime rappresentativo, considerato solo dal punto di vista della resistenza, può essere una salvaguardia; ma sarebbe ancora un governo? Egli è perciò che l'odio dell'oppressione, lo spirito di resistenza, l'amore della libertà, considerata soltanto come diritto individuale, sono nobili cose, ma non sufficienti ai bisogni di una grande nazione.

Forti di propria non limitata potenza, i corpi politici dello Stato, unendosi in mutuo accordo o l'un l'altro trascinando, avrebbero modo indiscutibile di tiranneggiare le minoranze. La corruzione che non è vana parola ma fatto lamentato e persistente, e la deficiente coscienza della responsabilità nei ministri, si aggraverebbero non solo sulla parte più debole del Parlamento, ma molto peggio sulle minoranze del paese soggette a tutti gli arbitrii di una potestà non controllata. La Camera Prussiana, nel periodo dal 1850 al 1858, vale d'esempio sufficiente; tanta era la maggioranza della parte feudale e tanto i ministri conoscevano la loro irresponsabilità, che d'accordo colla Camera dei Signori si violò la costituzione nella lettera e nello spirito, senza pur prendersi cura di votarne l'abolizione, perchè il modo in cui la si violava permetteva di assicurarsi contro qualsiasi sollevazione del partito liberale.

Tutti i mezzi escogitati per riescire a far rappresentare in Parlamento le minoranze più salienti, sono degni di incoraggiamento: troppo letterale interpretazione dello assioma costituzionale — la maggioranza dover sempre dominare — è quella data dal Crispi e dal prof. Scolari: la maggioranza ha diritto di vincere, non di sopprimere la lotta. Torna utile a questo scopo un Senato costituito in forma diversa della Camera e ove ad esso si aggiunga la potestà del Re, efficace e non sospetta, si hanno due corpi atti a porre freno ai traviamenti del ministero e della maggioranza che lo appoggia. È giusto e conveniente che le minoranze abbiano seggio nella Camera, imperocchè esse hanno il diritto, se non di comandare, almeno

di essere ascoltate « essendo il Governo parlamentare non solo governo di maggioranza, ma essenzialmente governo di discussione » (1). Applaudiamo anche alla riforma elettorale che allargò il numero dei partecipi attivi al consorzio politico; applaudiamo alla legge sullo scrutinio di lista con applicazione, ancorchè esigua, del voto limitato, non fosse che per il motivo addotto da Émile de Laveleye (2) « pour un peuple, comme pour un homme, c'est une grande preuve de force que de savoir s'arracher à l'empire de la routine pour rentrer dans des voies nouvelles ». Forse l'applicazione non fu troppo giusta, e si è anche dimenticato troppo che per far trionfare un proprio candidato tra i tanti del partito avverso, la minoranza dovrebbe avere il diritto di accumulare sopra di esso tutta la propria potenzialità; ma fu un ottimo passo il principio e ottimo il ragionamento dell'on. Zanardelli, che il 5 febbraio 1882 così si esprimeva: « fu detto esser la rappresentanza delle minoranze conservatrice e fu detto la rappresentanza delle minoranze esser rivoluzionaria. Io non credo abbia qualsiasi fondamento nè l'una nè l'altra di queste proposizioni. Come tutti possiamo aver visto, la rappresentanza delle minoranze ha ardentissimi propugnatori e nel campo della democrazia e nelle file dei partiti moderati e conservatori ». Qualunque partito può in un dato evento riescire in minoranza (3) e tutti perciò hanno indistintamente interesse a procurarsi per allora un legittimo mezzo di estrinsecare la propria opinione: egli è perciò che nella facile previsione di un assoluto predominio della forza bruta del numero, molti ritengono la rappresentanza proporzionale mezzo atto a conservare un certo concorso alle classi intelligenti.

Ma il diritto alla rappresentanza di queste minoranze, che talora sono in fatto maggioranze, è molto meno forte di quanto si presenti il diritto di non essere oppresse nello svolgimento ordinario della vita comune. Cessando un rimedio, ne sorge un secondo, manca l'accusa parlamentare e s'innalza l'accusa popolare.

La responsabilità ministeriale, questo mezzo tanto più sovente minacciato di quello che sia stato in realtà applicato, non è per ciò solo spregevole guarentigia di libertà: devesi ripetere anche qui quanto Bentham diceva della Camera dei Lordi, utilissima essere e necessaria, quantunque le cattive leggi ivi proposte o approvate fossero assai superiori alle buone e il

(1) Discorso Depretis 9 febbraio 1882, sullo scrutinio di lista.

(2) *Lettera a Mamiani*, « Atti dell'Associazione per lo studio della rappresentanza proporzionale », Bollett. V, p. 40.

(3) Nelle elezioni francesi dell'agosto 1881, su 10,000,000 di elettori, il 55 $^1/_2$ % restò senza rappresentante (Lettera di Pernolet, *Représent. proport.* di Bruxelles, febbraio 1882).

veto affidatole assai di rado adoperato. L'effetto di tutte le guarentigie è quello di tener lontano il male piuttosto che di reprimerlo, in guisa però che, se succeda, sia pronta la pena. Il Codice Penale è una serie di misure repressive, ma ha in sè alto significato preventivo: perciò non si possono irrogare pene non comminate dal Codice, giacchè si suppone che la minaccia del Codice avrebbe avuto effetto di ritegno, e la rara applicazione della legge penale è appunto lo scopo di quella che bene adempie al suo ufficio di prevenire i reati.

A chi ricordi il detto di Lord Somers, il diritto di accusare i ministri essere come la spada di Golia che devesi estrarre soltanto nelle grandi circostanze affinchè non si spunti, riescirà di facile comprensione quanto asserisce il Todd (1): « however, tough rarely necessary under our modern political system, may still be resorted to on suitable occasion ». Se il mutuo controllo dei partiti e il progresso dei tempi civili, frenando la sete ambiziosa di potere, rendono infrequente la repressione degli abusi, non devesi tuttavia dimenticare una delle più grandi guarentigie di pubblica libertà, siccome quella che colpisce chiunque s'attenti a diminuire il libero svolgimento di una qualsiasi delle attività umane.

« Natura mortalium avida imperii et praeceps ad expediendam animi cupidinem » (2). Ad ogni forza, occorre stabilire una controforza di pari vigore, o almeno sopprimere lo stimolo al male col controstimolo della paura.

> Quel che rovina dai più alti colli
> Più che altro i regni è questo: che i potenti
> Di lor potenza non son mai satolli
> . . . .
> Questo appetito gli Stati distrugge
> E tanto è più mirabil che ciascuno
> Conosce quest'error, nessun lo fugge (3).

Tutte le libertà sono cosa sostanzialmente negativa (4). La libertà non è se non il diritto di non essere molestato nelle proprie azioni lecite: io mi impegno a non violare i diritti altrui purchè gli altri non violino i miei. Individui e Stato sono un fatto positivo; la libertà sociale, che mantiene gli uni e l'altro in debita armonia, è idea negativa subordinata e consequenziale. Gli uomini nascono in istato di libertà selvaggia o, per meglio dire, di arbitrio; niuno può impedire di far tutto quanto loro talenta: la libertà sociale è precisamente fatta per limitare il soddisfacimento della

(1) Confr. la traduz. italiana, nella « Bibl. di Scienze pol. », vol. III, p. 610.
(2) SALLUSTIO, *Bellum Jugurtinum*.
(3) MACHIAVELLI, *Asino d'oro*, cap. V.
(4) L'HEPP ha un capitolo apposito intitolato: « Du caractère essentiellement négatif de la liberté sociale » *Théorie de la vie sociale*, cap. I, lib. III.

propria volontà in ciò che reca danno agli altri. Onde tutte le definizioni della libertà che vennero date si risentono di questo carattere: o prendasi la definizione di Fiorentino (1), o la « Déclaration des droits de l'homme » (2), o quella del Constant (3), ovvero del Locke (4) o del Bluntschli (5). Insomma, sostituendosi il regime sociale allo stato selvaggio, si appongono limiti allo stato naturale e questi limiti costituiscono la libertà sociale. Laonde il Lieber (6) con profondo acume diceva: « the idea of all government implies power, while that of liberty implies check and protection ». Ciò che è guarentigia per l'uno torna di freno all'altro; se la libertà consiste nella mutua considerazione di certi diritti, è evidente che essa produce del pari restrizioni reciproche, le quali non possono alla loro volta esistere senza corrispondente mutua tolleranza.

Le guarentigie per l'individuo in società non sono mai eccessive, perchè l'individuo è anteriore alla società, la libertà arbitraria anteriore al potere: onde non è vero che « la société et l'individu sont deux faits également primitifs et nécessaires » (7): sta bene che la società sia il solo mezzo che l'uomo abbia di raggiungere i suoi fini, ed in questo senso necessaria; ma l'individuo fuori di società è certo più concepibile che una società senza individui. Tutto ciò che serve a diminuire il potere ed aumentare le guarentigie è fonte di libertà: e in questo senso la responsabilità ministeriale è una delle principali garanzie di libertà.

Nè giova ritenere più conveniente diminuire addirittura gli attributi del potere per non aver d'uopo di limitarne l'esplicazione; imperocchè un potere debole troppo facilmente traligna nell'impotenza o nella prepotenza. Onde Necker (8), che pur se ne intendeva, lasciava scritto: « il potere esecutivo, se passa certi confini, minaccia la libertà e può mettere a cimento la costituzione dello stato; ma, se viene spogliato delle prerogative che compongono la sua forza, non può adempiere convenientemente la sua missione momentosa ». Non una restrizione di potere è adunque necessaria, ma un freno contro l'abuso: perciò la responsabilità ministeriale è ritenuta da quasi tutti i pubblicisti la pietra angolare del governo costituzionale; concetto questo che si potrebbe ampliare e dire, per avventura con mag-

(1) *Naturalis facultas ejus quod cuique facere libet nisi....*

(2) *Potere di fare ciò che non nuoce altrui.*

(3) *Ciò che la società* NON *ha diritto di impedire.*

(4) *Diritto di* NON *essere sottoposto....*

(5) *Facoltà di fare ciò che si vuole nei* LIMITI *del diritto.* — Il MONTESQUIEU definisce parimente: *Diritto di fare ciò che le leggi* PERMETTONO.

(6) *La libertà civile e l'autogoverno* (« Bibl. di Scienze pol. »), vol. V, p. 220.

(7) DUPONT-WHITE, Pref. alla traduzione francese dell'opera *On liberty* di S. MILL, p. XX.

(8) *Du pouvoir exécutif dans les Grands États*, Paris 1792, vol. I, cap. I.

giore esattezza, che la responsabilità effettiva di tutte le proprie azioni è il miglior mezzo per frenarne l'abuso (1).

Da questi ragionamenti muove il sistema filosoficamente razionale del Cherbuliez, il quale trovò a foggiare un libro speciale sulle *Garanties constitutionnelles*, libro che, quantunque abbia già mezzo secolo di vita, lascia pur sempre molte cose ad apprendere e parecchi principii ad imparare. Distingue egli le garanzie in *anteriori* e *posteriori:* e, benchè annetta grande importanza alle prime, la sincerità delle elezioni, la capacità degli elettori o degli eletti ed un giusto metodo di votazione (2), maggiormente si approfondisce tuttavia sulle posteriori, alcune *formali* — separazione delle funzioni, reciproco controllo dei funzionari, governo degli interessi locali — altre *conseguenziali*, cioè la responsabilità legale e morale. Senza le prime condizioni, è tuttavia possibile concepire un governo libero; può sempre foggiarsi un modo di governo che non ne abbisogni. Può senza le elezioni idearsi una democrazia diretta, senza la separazione delle funzioni concepirsi un capo unico eminentemente ed effettivamente responsabile e dalla responsabilità astretto a curare degnamente gli interessi popolari; ma senza la responsabilità non è possibile governo libero perchè un capo che agisce irresponsabile diventa arbitrario quand'anche non sia tirannico. L'arbitrio, quantunque adoperato al bene, è la negazione del governo libero, attesochè questo intenda di avere non solo le condizioni di libertà attuale, ma anche il libero svolgimento delle proprie attività in avvenire. Tale si palesa il precipuo difetto dei governi assoluti, non abbastanza considerato da coloro che non sanno trovare ragioni da opporre a chi vanta l'arbitrio del dispotismo illuminato.

L'arbitrio lascia dietro di sè conseguenze che si riproducono, togliendo al popolo la capacità e l'energia di ribellarsi alla tirannide. Assai profondamente diceva Lord Palmerston ai Comuni nell'agosto 1855 « la via dai cattivi governi ai buoni non è piana nè agevole, perchè essi non sono solo operatori dei mali presenti, ma lasciano pei loro successori un'eredità di colpe e di vergogne ». Il Marchese Alfieri (3) dichiara che teoricamente

(1) Con enfasi insolita nei suoi scritti dichiarava l'Azeglio (*Ricordi*, vol. I, p. 57): « L'Italia, l'Europa, il mondo giammai avranno riposo finchè non sarà assimilato, trasfuso nel sangue dell'universale, non esservi nè indipendenza, nè governo, nè libertà possibile senza la responsabilità legale d'ogni potere, d'ogni partito, d'ogni associazione come d'ogni individuo, ridotta in fatto vero e reale e rarissimamente, meno che si può, falsata da qualche eccezione.

(2) E ciò giustamente, perchè, come ben dice il prof. Brunialti, al sistema elettorale informarsi tutta la sostanza del governo.

(3) Alfieri Carlo, *Il Governo a Parlamento in Piemonte* nel « Cimento », 30 aprile 1855, p. 713. In questo stesso errore cadeva pure l'illustre Romagnosi, il quale (*Scienza delle Costituzioni*, vol. I, p. 5, ed. Capolago) diceva: « Se gli amministratori fossero naturalmente illuminati e fedeli all'ordine, si dovrebbe sostenere la monarchia come l'ottimo dei governi ».

parlando Repubblica, Parlamento, Oligarchia e Dispotismo intenderebbero e soddisferebbero del pari gl'interessi veri del paese, se nella prima l'intero popolo, nella seconda la gente eletta d'ogni ceto, nella terza una classe privilegiata, nell'ultimo il Principe, avessero sempre virtù morali, mente sagace, intelletto illuminato: si ritiene migliore la forma parlamentare da quelli che, al par di noi, vi ravvisano più facile l'incontro di questa moralità, di questo ingegno, di questa intelligenza. Ma tutte le altre guarentigie non contemplate soltanto nel loro rapporto colla forma di governo, quelle cioè volgarmente chiamate *libertà* e dette dallo Statuto *Diritti dei cittadini*, devono concentrarsi idealmente nella responsabilità dei ministri, mallevadrice di qualsiasi violazione dell'ordine costituito.

Più compiutamente il Mamiani, in uno scritto del 1848 (1), chiariva che « i fondamenti d'ogni qualunque costituzione riduconsi principalmente alle infradescritte libertà e guarentigie: 1° la facoltà compiuta di pubblicare le proprie opinioni; 2° la guardia cittadina; 3° *i ministri sindacabili e perciò eziandio punibili;* 4° la nazione chiamata per via di rappresentanti a discutere ed a squittinare le leggi e le imposte; 5° la libertà personale ». Non ricerchiamo se alcuna delle malleverie, che sarebbero richieste, riesca qui dimenticata, nè se la mancanza della guardia cittadina sia grave danno in un paese in cui l'esercito è vigorosamente cittadino. Possiamo però affermare che qualunque delle altre franchigie mancasse in una costituzione o vi stesse in mostra ed in apparenza più che in effetto, le farebbe perdere ogni suo valore perchè tutte si mantengono mutuamente e si legano: ed in ogni altro caso essa somiglierebbe affatto ad una fortezza in cui moltissime porte fossero guardate eccetto che una, e così nello Stato per quel solo speciale difetto di libertà e di sicurezza entrar potrebbero a mano salva la tirannide e la licenza. Certamente se noi ad una giustizia indipendente, alla responsabilità degli agenti dell'autorità e ad un potere elettivo e rappresentativo che li sorvegli aggiungiamo una pubblicità estesa, abbiamo le migliori garanzie politiche della libertà: imperocchè la pubblicità può trattenere i depositari del potere pubblico nel momento dell'azione quale una minaccia e turbarli se hanno fatto il male quasi una rivelazione: dessa è spesso sufficiente per prevenire ed anche per punire, ma talora occorre di più: la responsabilità è regola universale nel mondo, la responsabilità legale non ne è che la forma e l'applicazione riservata per cause rare e gravi.

(1) *Cost. desiderata dagli Italiani*, 6 febbraio 1848, nella sua *Racc. degli scritti politici*, Firenze, Le Monnier, p. 166.

CAPITOLO II.

STORIA E PRATICA DELLA RESPONSABILITÀ

Nelle repubbliche antiche non si conosceva forma legale di responsabilità: quando un popolo era malcontento dei capi, insorgeva, non avendo alcun altro mezzo di ottenere giustizia. I Cretesi avevano inventato un'insurrezione in certa guisa legale, per cui venivano deposti tutti i magistrati; ed il Filangieri (1) ed il Montesquieu (2) ne li lodano.

Una legge Ateniese permetteva a ciascun cittadino di uccidere chiunque nell'esercizio di un pubblico ufficio avesse attentato alla libertà della Repubblica (3). La legge di Valerio Publicola a Roma aveva lo stesso scopo.

I Fiorentini ebbero la *balìa*, magistratura creata d'improvviso, con facoltà di destituzione universale (4).

La monarchia costituzionale offre il grande vantaggio che l'autorità la quale sorveglia il potere effettivo di esecuzione è sua alleata, nella repubblica è nemica (5).

Già vedemmo il modo con cui la responsabilità era regolata in parecchi degli Stati medievali e non giova fermarvisi di nuovo. Sarà meglio studiare come dessa riuscisse a svilupparsi in Inghilterra, il paese classico delle guarentigie costituzionali.

Ci si presentò altrove occasione di considerare quei casi in cui i ministri, prevedendo probabilmente il pericolo d'una grave responsabilità, stabilivano per condizione di potersi ritirare quando loro piacesse. L'Atto di Edoardo III, 15° del 1341, sanciva altro precetto diverso, ma mosso dallo stesso intento: il terzo giorno della Sessione del Parlamento il Re doveva ritirare le dignità conferite ai suoi principali funzionari, i quali dovevano, così ridotti alla condizione di privati, venire in Parlamento a rispondere dei loro fatti.

Una vera accusa seguìta da condanna si ebbe nel 1376, allorquando Lord Latimer fu sottoposto a processo per aver prelevato tasse non votate. Pochi anni dappoi, nel 1386, Lord Suffolk è condannato al carcere perpetuo per non aver eseguito gli atti del Parlamento, per mal uso dei danari del tesoro

(1) *Scienza della legislazione*, I, p. 10.
(2) *Esprit des lois*, VIII, p. 2.
(3) Petit, *Les lois Athéniennes*, III, p. 2.
(4) Machiavelli, *Storie Fiorentine*.
(5) Onde il Rémusat (*Politique libérale*, p. 313) dice con assai d'acutezza: « Par elle-même la république est jusqu'à nouvel ordre moins propre que la monarchie à bien régler ce point fondamental, car la constitution du pouvoir exécutif est encore dans la république un problème non résolu ».

e per la perdita della città di Gand (1). Un altro Suffolk, allora Duca, fu sottoposto a processo nel 1451. Il diritto d'accusa, non più esercitato per parecchio tempo, si esplica di nuovo sotto Giacomo I mediante l'accusa di Mompesson per abuso di potere e di Marshall suo complice, di Barnet giudice della Corte di prerogativa per corruzione nella sua condotta giudiziaria, del Vescovo di Llandaff per subornazione e del Lord Cancelliere Bacone. Importante per le conseguenze addotte fu l'accusa mossa dal Duca di Buckingham contro il Conte di Middlesex per aver ricevuto doni onde acconsentire ad abolire il diritto di 3 st. sui vini importati dalla Francia: Middlesex venne unanimemente condannato dai Lordi: ed Hallam dice (2) « l'accusa fu della massima importanza per i Comuni in quanto essa ristabiliva per sempre questo diritto costituzionale e salutare che il precedente di Lord Bacone non sarebbe bastato a fondare contro i ministri della Corona ». Pochi anni dopo, nel 1626, il Duca di Buckingham si converte a sua volta di accusatore in accusato: Lord Strafford è giudicato nel 1644, il Conte di Clarendon nel 1663, il Lord Cancelliere Danby nel 1670, il quale ultimo rimase in definitiva esente da punizione — benchè rimanesse parecchi mesi alla Torre — soltanto perchè fece valere il principio che l'accusa fosse interrotta dalla chiusura della Sessione, principio questo che fu poi abbandonato nel processo di Hastings. Nel 1695 il Presidente del Consiglio Privato, Duca di Leeds, fu accusato d'aver ricevuto 5500 ghinee dalla Compagnia delle Indie per sanzionare i suoi privilegi. Nel 1701 il Conte di Portland, Lord Somers, il Conte d'Oxford e Lord Halifax furono sottoposti a processo per aver assentito ai trattati di divisione colla Francia (3). Pochi anni dappoi nel 1715 Lord Bolingbroke, il Conte Strafford, il Duca d'Oxford e il Conte d'Ormond furono sottoposti a processo per mene segrete avute con Luigi XIV: ma di questo ci intratterremo più a lungo trattando dei reati ministeriali. Ancora nel 1725 Lord Macclesfield è accusato per incapacità e negligenza. Da ultimo abbiamo i due processi di Hastings e di Lord Melville: il primo, quantunque non fosse ministro, fu tuttavia trattato colle norme stesse dei reati ministeriali perchè in Inghilterra, frutto forse della non officialità del Gabinetto, gli alti funzionari sono trattati in questo punto come i ministri: così era accaduto anche per i Lordi Scozzesi nel 1715 e per i Lordi Balmarino, Cronartie, Kilmarnoch e Lovat nel 1746 (4). Il processo di Lord Melville ebbe luogo al principio di questo secolo e fu l'ultimo che siasi intentato.

Credo d'aver dato così la lista completa dei processi ministeriali inglesi: ma in mezzo a tutti tiene il primo posto quello, in cui perdette la vita il

(1) Robert von Mohl, *Resp. ministeriale*, p. 608.
(2) *St. Cost.*, II, p. 134.
(3) Hallam, *St. Cost.*, IV, p. 15.
(4) Mahon, *Hist. of England*, III, p. 335.

Conte di Strafford, ministro di Carlo I, bella figura che desta la universale pietà benchè alla fierezza e lealtà dell'animo unisse un'ambizione senza pari, tanto da trasformarsi apertamente e compiutamente di partigiano dei diritti popolari in capo degli amici della Corona. La condanna di questo fedele ministro non salvò Carlo I, perchè il Re non ne trasse esempio e continuò ad esporre la propria personalità e quindi la responsabilità.

È notevole che nella *Grande Rimostranza* indirizzata dalla Camera dei Comuni a Carlo I nel 1641 il principio della responsabilità ministeriale è distintamente riferito quale metodo di conciliare il favore del Parlamento e di proteggere il Re dai cattivi consiglieri (1). Si proponeva in questo abile documento che i ministri, come gli ambasciatori ed altri pubblici ufficiali, dovessero essere soltanto impiegati in quanto conservassero la fiducia del Parlamento (2). Il Re però — che aveva previamente dichiarato che egli non separerebbe mai la obbedienza dei suoi servi dai suoi proprii atti, nè soffrirebbe che fossero puniti per eseguire i suoi ordini (3) — tollerò ed anzi sanzionò la morte di Strafford: fu anzi tale suo convincimento che condusse lui pure al patibolo; il patibolo continuò ad unire le sorti del Re e del ministro. Già fin dal principio del suo regno Carlo I, amando fare sfoggio, a quanto sembra, oltrechè di autorità, anche di aperta esposizione dei principii assoluti — per prevenire le risoluzioni dei Comuni nell'accusa mossa contro il suo favorito Duca di Buckingham — aveva mandato un messaggio alla Camera ad informarla che non avrebbe sofferto che niuno dei proprii servitori fosse da essa accusato e tanto meno quelli che occupavano un posto eminente. Il precedente di Middlesex, citato dallo stesso Buckingham, bastava ad abbattere queste pretese del Re: il Re propose, il popolo dispose.

Ed è molto naturale che la Camera si riconosca il diritto di accusare i ministri; conciossiachè, indipendentemente dalla propria autorità giudiziaria in materia di privilegi e dalla giurisdizione ordinaria della Camera Alta come suprema Corte d'Appello e come fôro privilegiato per i Pari e per le Paresse, il Parlamento ha anche il potere di statuire sulla vita, sulla libertà e sull'onore di ogni cittadino. Per mezzo di un provvedimento speciale emanato nella forma legislativa ordinaria, il Parlamento Inglese può condannare una o più persone a pene specifiche: tanto che può infliggere arbitrariamente punizioni conformi od anche contrarie al diritto comune, e nessun'altra Corte di giustizia può salvare la persona così colpita. Ciò si otteneva per mezzo di un *bill of attainder* (*attinctura*), il quale si poteva

(1) Todd, Op. cit., I, p. 37.
(2) Forster, *Discussioni sulla Grande Rimostranza*, pp. 272-73.
(3) Campbell, *Vite dei Cancellieri*, II, p. 532.

applicare ad ogni reo di Stato (1). Adoperato per la prima volta sotto Edoardo IV, allorquando si condannò a morte il Duca di Clarence, che fu annegato in una vasca di malvasia (2): si estese specialmente sotto Enrico VIII, nel qual tempo non si sentivano neppure le discolpe degli accusati, così come accadde a Thomas Morus ed al vescovo Fisher. Anna Bolena fu accusata regolarmente alla Camera dei Lordi, ma Caterina Howard fu colpita da un *bill d'attainder* ed in questo caso il *bill* che la condannò formulò per la prima volta il delitto insieme e la pena.

Sotto gli Stuardi il *bill d'attainder* fu mezzo di dispotismo non più della Corona ma del Parlamento. Un *bill d'attainder*, nel 1696, venne pronunziato contro Fenwick, ed è molto degno di nota che allora la minoranza dei Lordi dichiarò esser atto arbitrario portare un tal *bill* contro un uomo giudicabile dai tribunali ordinari, sottraendolo alla sua giurisdizione naturale: e di questo fatto dovremo ricordarci in seguito. L'ultimo di questi *bills d'attainder* — i quali dalla metà del secolo XVIII si erano perduti d'uso — fu quello conosciuto più generalmente sotto il nome di *bill of pains and penalties* intentato nel 1820 sotto il Ministero di lord Liverpool contro la Regina Carolina: ne sono troppo note le circostanze perchè noi dobbiamo soffermarcivi.

Mentre l'*attainder* non si riferisce che ad un dato caso di natura complessa e può servire a punire atti cui la legge non ha annesso pena speciale, l'*empeachement* si riferisce sempre ad una violazione dei principii riconosciuti del diritto, al di fuori dei casi previsti dalle disposizioni speciali della legge. Burke (3) dichiarava questo metodo la prova generale della costituzione senza cui l'Inghilterra non sarebbe più l'Inghilterra: e Craftsman (4) scriveva che « se tale diritto, fosse minacciato, tutti i veri figli di Albione tremerebbero all'idea di un tentativo contro la costituzione ».

Nondimeno e contuttochè nel 1848 il signor Anstey facesse un tentativo di risollevare il diritto d'accusa contro Lord Palmerston, tuttavia Sir Robert Peel dichiarava alla Camera che « the times of empeachement are gone ». Se così è di fatto, tuttavia aveva maggior ragione il Cox (5) quando dichiarava che questo mezzo vige tuttora in diritto.

Gli altri Stati continentali non furono in questo argomento dissimili dall'esempio inglese; ma, come riesce facile comprendere, il poco tempo da

(1) Blackstone, *Commentaries on the laws of Engl.*, IV, p. 350; Bowyer, *Comm. on the Const. laws of Engl.*, p. 314.

(2) Crabb, *Hist. of the Engl. law*, p. 423.

(3) Nell'accusa di Hastings, il 17 febbraio 1786, dichiarava esservi per perseguitare i rei di Stato tre modi: 1° far agire il procuratore del re; 2° lasciare pronunziare la pena alla Camera; 3° l'antico metodo dell'accusa parlamentare.

(4) *Hist. of Engl.*, III, p. 289.

(5) *La communauté politique de la Grande Bretagne*, p. 266.

cui si reggono a libero regime rese scarsi i fatti che possono essere citati a conferma. Allorquando la libertà inglese si diffuse sul Continente, era giunta di già a quello stadio in cui il regime di gabinetto dava sufficiente guarentigia per evitare l'esercizio effettivo del diritto d'accusa. E se l'istituzione del gabinetto dovette vincere parecchie resistenze prima di estendersi e raffermarsi nel continente, tuttavia i ministri affatto invisi alle Camere poterono difficilmente mantenersi a lungo in carica. I ministri della Ristorazione non curavano di informarsi alle idee della nazione, senza ricorrere però ad un aperto spregio della maggioranza di una Camera, che colle corruzioni e pressioni elettorali modificavano a proprio talento.

Prima però di giungere a quest'epoca, in cui le libertà sono quasi completamente di imitazione inglese, notiamo con piacere le *Joyeuses-Entrées* Belghe, le quali affermavano nel popolo fiammingo moltissime guarentigie, quella inclusa di affrancare i sudditi da ogni obbedienza e fede in caso di fellonia del Principe, finchè il Principe non fosse ritornato sulla buona via e restituito avesse le cose nella loro primiera condizione (1). Quantunque desse non stabilissero chiaramente la responsabilità ministeriale, tuttavia già il paese di Liegi dichiarava che niun'ordinanza del Principe potesse essere eseguita se non controfirmata dal Cancelliere, il quale ne era responsabile davanti al Consiglio dei 22 (2). E l'insigne uomo di Stato che ciò narra, Joseph Lébeau, uno dei più illustri fondatori della Costituzione Belga, fu il primo e quasi solo in Belgio contro cui siasi tentato di applicare il disposto della Costituzione relativo all'accusa dei ministri. Per avere consegnato alla Francia un bancarottiere rifugiato nel Belgio e sequestratogli valori considerevoli che questi voleva sottrarre ai suoi creditori, fu accusato di violazione della costituzione da M. A. de Gendebien; ma l'accusa, dietro la brillante difesa fatta da J. B. Nothomb, venne respinta con voti 53 contro 18.

Niuna accusa fu mossa in Olanda contro il Van Maanen, il quale rispondeva il 2 dicembre 1828 agli Stati Generali: « io non sono responsabile davanti a voi; sono soltanto responsabile di fronte al Re ». Eppure senza la sua condotta provocante, l'Olanda non avrebbe forse perduto la sua più bella Provincia, poichè il Belgio non aveva alcuna intenzione di separarsi dall'unione stabilita, e pensò alla separazione soltanto come mezzo di sottrarsi alle angherie dell'amministrazione Olandese.

La responsabilità ministeriale non fu applicata mai secondo lo Statuto Sardo-Italiano. Vedremo in appresso un caso in cui dovette intervenire la suprema Corte Toscana. È legittimo orgoglio di italiano potere asserire che,

(1) Gemelli, *Storia della Rivoluzione Belgica*, pp. 16-17.
(2) *Essai sur le pouvoir royal*, p. 46.

pure in mezzo ai trambusti ed alle discordie dei tempi procellosi, giammai accadde in circa quarant'anni di nostra vita politica caso in cui la responsabilità dei ministri si dovesse convenientemente applicare.

Niuna responsabilità dei ministri riconosceva la Francia prima del 1789, tranne quella che trovava sorgente nella collera o nella malevoglienza del Principe. E Fénélon — il quale pure « avec voix discrète mais pénétrante apprend aux princes qu'ils sont faits pour les peuples (1) » — insegnava tuttavia a' suo allievo Duca di Borgogna: « vos conseillers d'État ne sont que simples consulteurs ».

Come antico ricordo di qualche barlume di libertà si può ricordare il giuramento dei Cancellieri, il quale sembrava importarne la responsabilità: « Vous jurez vôtre Dieu, vôtre Créateur et sur vôtre foi et honneur que quand on vous apportera quelque lettre signée par le commendement du Roi, si elle n'est de justice et de raison ne la scellerez point, encore que le dit Seigneur le commande par une ou deux fois, mais viendrez devers icelui Seigneur et lui remontrerez tous les points pour lesquels la dite lettre n'est raisonnable ». Quantunque parecchi commentatori (2) con molta acutezza e profondità riescano a dimostrare che la controfirma del Cancelliere era usata soltanto per guarentigia contro l'imitazione degli abili falsari; potrà ritenersi in pratica scarso il valore effettivo di questo giuramento, ma non si può disconoscerne la lettera e lo spirito che ravvicinano la portata di questa disposizione allo scopo della controfirma del Cancelliere di Liegi. Anche i Parlamenti Francesi furono istituiti con altro intento che la pura registrazione degli atti, eppure a questo furono ridotti finchè non seppero rialzare la propria autorità troppo depressa. L'idea di nazione aveva ancora qualche valore in quell'epoca e se ne cercava qualche guarentigia.

Vedremo dappoi come le molteplici Costituzioni Francesi abbiano statuito intorno alla responsabilità ministeriale: mi basti ora ricordare soltanto l'applicazione fattane nel processo Polignac, del quale ci verrà fatto parlare altre volte.

Non sarà inutile che oltre agli esempi storici, oltre alle accuse intentate, raccogliamo, per sussidiare i casi pratici, nozioni sulle opere principali che direttamente od indirettamente si riferiscono alla responsabilità ministeriale.

La bibliografia, che ormai è diventata parte essenziale della scienza, è

(1) LEDRU-ROLLIN, *De la décadence de l'Angleterre*, II, p. 218.
(2) Fra altri l'HELLO, *Du régime constitutionnel*.

un giovevolissimo istradamento ed una guida sicura, e ci può validamente soccorrere per non dovere ad ogni piè sospinto ripetere i titoli delle opere che dovremo citare.

L'Inghilterra, la quale ha sì larga messe di libri politici e scientifici sugli argomenti costituzionali, non presenta invece alcun libro speciale sulla responsabilità ministeriale veramente degno di nota. Sia che ciò derivi dalla certezza in cui il pensiero inglese vive dell'inapplicabilità di essa nell'avvenire, o forse si fondi su che i migliori libri a consultarsi siano le arringhe pronunziate all'epoca delle molteplici accuse ivi comparse e delle varie fasi seguite. Naturalmente quasi tutti i trattati generali di governo parlamentare dànno posto conveniente a questo palladio delle libertà inglesi.

Un numero ragguardevole di trattazioni speciali abbiamo invece negli altri paesi, salvo forse l'Italia, che ne è la più povera: ne è sufficiente compenso l'abbondanza dei trattati generali che svolgono ampiamente la teoria sostanziale. Un libro ben fatto e ben condotto, che studi la responsabilità ministeriale in esteso ed *ex professo* e ne faccia applicazione pratica non si ha che nel volume *Sulla responsabilità dei ministri e degli altri pubblici ufficiali* del Cons. Adeodato Bonasi. In una prima parte si espongono i principii generali da cui fa risultare come la responsabilità dei ministri ed altri pubblici uffiziali sia retta dal diritto comune, dimostrando la difficoltà di fare una legge speciale e spiegando quali siano gli atti dei ministri che debbono dirsi compiuti nell'esercizio delle loro funzioni. Una seconda parte ragiona della responsabilità penale, provando che il Codice penale contempla tutti i casi possibili di responsabilità e tratteggia la procedura fissata dallo Statuto e dai regolamenti. La terza parte, infine, si svolge intorno alla responsabilità civile, dichiarandosi anche qui applicabile il diritto comune con esempi tratti dal diritto civile e con applicazione delle norme dei delitti e quasi-delitti. Moltissime di queste opinioni noi discuteremo; ma in mezzo ai grandi pregi di questo lavoro, che corre con un principio logico veramente ammirevole, è stata grave dimenticanza non avere tenuto conto delle principali opinioni di cui avrebbe potuto rilevare i pregi o confutare gli errori.

Abbondano questi studi in Olanda ed in Belgio forse perchè ivi ebbero a rammentarsi i danni che le amministrazioni inique di un agente della Corona avevano prodotto nei due paesi uniti.

In Olanda vanno consultati anzitutto con molto interesse gli eccellenti discorsi di I. B. Thorbecke fatti in occasione dei progetti di legge, presentati negli anni 1849, 1851, 1853, 1854: essi furono pubblicati nello *Staats-*

Courant giornale ufficiale dell'Olanda. Ottime sono poi le opere speciali di M. Ph. Bachiene (1) e di I. B. Coninck-Liefstinck (2); ma la migliore è quella fatta dal Lagemans dopo la legge del 1855 e questa è per l'Olanda la vera opera classica nell'argomento.

Nel Belgio primi in ordine di data sono l'opuscolo di Adelson Castian, la lettera di Tielemans a Van Maanen sulla responsabilità ministeriale, la quale sarebbe stata tanto bene applicata a questo ministro. Stupenda opera è quella di un logico abile e pratico, il Lébeau (3), il quale vedemmo essere stato egli stesso sottoposto ad accusa ben presto respinta. Da ultimo il Belgio ci presenta ancora il bello ed utile studio del Kerchove (4) premiato nel 1867 in un concorso bandito dall'Università di Liegi. Quest'opera, assai nota in Italia, ricerca nel capitolo primo chi sia soggetto a responsabilità, nel secondo studia i casi di responsabilità, nel terzo scruta la procedura per la responsabilità politica e per l'ordinaria: in un titolo secondo, molto meno ampio e meno accurato svolge la responsabilità civile dei ministri.

In Germania è eccellente l'opera, già più volte citata nel corso di questo lavoro, di Roberto von Mohl, quello stesso che cominciò, ma lasciò incompiuto, uno studio sulla Storia e letteratura della Scienza Politica. Il suo pensiero è sempre netto e chiaro, diversamente dai libri di scienza del maggior numero dei suoi compatrioti. Esamina nella introduzione il fondamento della questione e scagiona il suo libro da certe eventuali accuse esponendo il sistema da lui preferito: nel primo libro passa in rassegna le condizioni dell'accusato e dell'accusatore, il corpo del reato, il giudice, il modo di procedura, il giudizio: nel secondo libro scruta le diverse legislazioni, l'Inglese, la Francese, la Germanica e la Norvegese. Essendo scritta dal 1836, tale opera pecca alquanto nella parte storica. Le opere di Stahl, di Aretin e di Roteck trattano solo incidentalmente di questo argomento, e così pure il Bluntschli; niuno ci offre quell'erudizione sagace e luminosa che il Mohl possiede in sì alto grado.

La Francia, che è tanto atta ad assimilare i frutti della scienza e volgarizzarne i postulati, e, fattili suoi, trasmetterli in tutti i paesi, ci presenta un'innumerevole congerie di opere speciali, fra le quali occorre ben discernere quelle che meritino attento studio e quelle che non sono se non rifritture di opere straniere.

(1) *Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle Staats-dienaars.*
(2) *Opmerkingen over het outwerp van wet regelende de verantwoordelijkheid der Hoofden van de Ministeriele Departementen.*
(3) *Essai sur le pouvoir royal.*
(4) *De la responsabilité des ministres.*

Prima che le sane idee costituzionali fossero in Francia sviluppate, l'opera di M. Marchaix de Migneaux (1) considerava la guarentigia della responsabilità ministeriale quale sorgente di anarchia e disordine, perchè accresceva il potere popolare e diminuiva l'arbitrio del potere. Ma nella stessa epoca I. I. Pagès, ispirandosi a concetti opposti, scriveva un opuscolo, *De la responsabilité ministérielle et de la nécessité d'organiser le mode d'accusation et de jugement des ministres*, in cui sosteneva essere questo principio il cardine del regime libero e parlamentare. Dopo la presentazione del progetto De Serre alla Camera della Ristorazione nel 1819, sorse un numero stragrande di piccole trattazioni, fra cui le più notevoli furono quelle di I. Rey (2), di Ch. Loyson (3) e di Staël (4). Allorquando fu mossa nel 1827 l'accusa contro il Villèle, subito posta a tacere, sorse il libro d'occasione di M. Cottu (5). Sul processo Polignac e complici abbiamo parecchi utili documenti; principali i discorsi pronunziati da Martignac, Sauzet e Peyronnet in difesa dei ministri e quelli dei commissari della Camera, Bérenger e Persil: giovevole a consultarsi è anche l'opera del Boltz sul processo degli ultimi ministri di Carlo X, e quella pure di M. Cauchy, cancelliere della Corte di Parigi, il quale dà preziosi ragguagli sulla procedura di quell'epoca.

Sotto il governo di Luglio si ebbero le opere sulla responsabilità dei ministri di Legraverend e di Macarel, questa immensamente superiore a quella. Sotto la repubblica del 1848 il libro di Albin Leurat, ispirato ai sentimenti dell'epoca eppertanto troppo ristrettivo della libertà dei ministri.

Anteriore a queste pubblicazioni in ordine di data e di merito è quella di Benjamin Constant, *De la responsabilité des ministres*, piccolo opuscolo pubblicato per la prima volta per l'indignazione che suscitò in lui la condotta del ministero del 1814. Di questo insigne scrittore e uomo politico, che fu l'infatigabile polemista di quella scuola stessa di cui l'Hello era il teorico convinto, così scriveva M. de Sacy (6): « il y a quelque chose qu'on est toujours sûr de trouver dans les ouvrages de Benjamin Constant, de l'esprit, de la finesse, une manière de dire piquante jusque dans son incorrection. Mais ce qu'on ne saurait trop y priser c'est un talent d'observation rare, une justesse de raison parfaite, un soin presque minutieux à se tenir en garde contre l'entraînement des ses propres idées et à ne jamais dépasser la vérité ». Vedremo che questé qualità, tranne forse l'ultima,

(1) *De la responsabilité des ministres*, 1818.
(2) *De la responsabilité des agens du pouvoir d'après nos lois actuelles.*
(3) *De la responsabilité des ministres.*
(4) Staël (figlio della grande scrittrice), *De la responsabilité des ministres et du projet de loi sur le mode de procéder en cas d'accusation d'un ministre.*
(5) *Considérations sur la mise en accusation des ministres.*
(6) *Variétés littéraires*, Paris, Didier, 1861.

eccelsero nelle poche pagine da lui consacrate alla responsabilità dei ministri, nelle quali si dimostra tanto diverso dagli altri scrittori francesi quanto differente fu dagli altri uomini politici, sfortunato siffattamente che quando le sue idee cominciavano a prevalere morì lasciando poco rimpianto. Come M. de Chateaubriand, il quale voleva fondare la monarchia mediante la libertà, perdette ogni autorità il giorno delle ordinanze, così Benjamin Constant, che voleva fondare la libertà mediante la monarchia e tollerava e difendeva qualunque potere costituito, fu sepolto il giorno della rivoluzione.

CAPITOLO III.

VARIE SPECIE DI RESPONSABILITÀ

Varie specie di responsabilità sono parallele ai varii gradi di colpa. Intesa la responsabilità in senso ampio, significa sia la politica e sia la penale e la civile. Ma queste differiscono di buon tratto fra di loro e, mentre la politica si determina semplicemente secondo gli eventi delle assemblee, le altre due possono essere contemplate da apposite e fisse norme regolatrici, ed è per ciò che il Bluntschli le chiama strettamente *giuridiche*. Con molto acume egli dice: (1) « La responsabilità politica dei ministri è ben altra che la giuridica: questa giustifica solo l'accusa quando il ministro abbia violato l'esistente ordinamento giuridico, la costituzione o le leggi, od abbia perpetrato un delitto comune: quella sorge in tutti i casi in cui il ministro si dimostri incapace di condurre il governo in modo giovevole alla prosperità dello Stato ed anche quando egli abbia operato *contrariamente allo scopo* (2). Se uno Stato può essere rovinato fin nelle fondamenta senza violazione della costituzione e delle leggi, e se un amministratore è responsabile non solo per un'amministrazione degli affari infedele, ma ancora sconveniente allo scopo, deve esservi anche un mezzo giuridico per allontanare dalla carica un ministro politicamente colpevole. Ecco come le varie specie di responsabilità si intreccino fra loro in guisa da non potersi scindere completamente; è perciò che la politica conserva sempre in sè stessa un certo quale carattere di penalità, e la penale ha indole affatto diversa dalle altre pene e del tutto simile alla politica. Onde non è danno la rara applicazione della responsabilità penale riservandola ai casi

(1) *Diritto pubblico universale*, II, p. 145.

(2) In seguito dimostrerò ampiamente, sussidiato dall'esempio inglese, come l'imperizia possa dar luogo anche a responsabilità penale.

più gravi, nei quali essa serva più di minaccia che di condanna (1), piuttosto per prevenire che per reprimere. È noto che la famosa distinzione fra prevenire e reprimere, come è posta ordinariamente, si fonda sopra un equivoco, quasichè sia possibile reprimere senza prevenire e spesso anche prevenire senza usare metodi repressivi. Il Romagnosi, sostenendo la bontà di un regime assoluto illuminato perchè « ottenendosi forza, rapidità e sovratutto unità di mire di interessi e di azioni fra chi comanda e chi serve vano e pernicioso sarebbe pensare ad altra forma di regime », dimenticava che mancano in esso quelle efficaci misure di prevenzione che sono la base del governo libero. Libero è un governo in tanto precisamente, in quanto i cittadini stanno senza timore dello stato loro. La libertà è di ordine morale e non può convertirsi in ordine fisico: essa si gode in quanto si sente, in quanto non si ha dubbio di essa; si è liberi non già per non essere soggetti a leggi tiranniche, ma in quanto si sa di non poterlo essere: ond'è che schiavitù è il sottostare a leggi buone imposte, è libertà essere retti da leggi penose liberamente consentite. Manca adunque nel governo assoluto quello stimolo di prevenzione che è la base del governo libero, il quale non solo fa il bene, ma impedisce che il male si faccia.

Onde si scorge che non è la prevenzione idea contraria a libertà, come oggidì ritiensi, ma sono i cattivi mezzi in cui essa si estrinseca, quando cioè ai mezzi giudiziari si sostituiscono le misure arbitrarie di polizia, o per meglio dire, quando al metodo repressivo si sostituisce il primitivo. Il Daunou (2) — il celebre francese che, pur prendendo parte a tutti i rivolgimenti della sua patria del finire del secolo scorso e del principiare di questo, sempre si manteneva calmo liberale — diceva con molto senno che, mentre i reati privati vanno repressi e non prevenuti, i ministeriali invece, essendo di difficile repressione, devono essere prevenuti colla purezza della legislazione, la rettitudine e l'energia dell'opinione pubblica.

Ciò che vien detto sovente equilibrio dei poteri e a cui il Romagnosi dà più giustamente nome di temperamento dei poteri, e che potrebbe venir anche meglio detto movimento equilibrale (3) è la prima garanzia, la quale, appunto perchè si riverte su tutti i poteri, serve di assicurazione contro il soverchiare di ognuno. La teoria della separazione dei poteri lasciava troppo completa libertà a ciascuno dei poteri, senza che gli altri avessero facoltà di usare quella sorveglianza, che di per sè avrebbe costituito un

(1) Diceva il Daunou: « pour que cette responsabilité ne devienne pas illusoire il emporte de ne pas l'étendre au-delà de ses limites et de bien distinguer les cas où elle est purement morale de ceux où elle aboutit à des poursuites rigoureuses (*Essai sur les garanties individuelles*, p. 204).

(2) Op. cit., p. 206.

(3) Montalcini, *Cond. politica e giuridica del Re*, p. 84.

abuso di potere, un *empiétement*. La sorveglianza è invece il primo cardine degli ordini liberi, ove tutto, se fosse possibile, dovrebbe farsi agli occhi del pubblico ed ove le case degli uomini pubblici dovrebbero essere trasparenti ad ognuno. Il celebre oratore inglese, Carlo Fox, diceva dover essere motto dei Parlamenti la parola *vigilanza*, non la parola *fiducia*. Il Romagnosi, vantando i benefizi di un governo assoluto ben condotto fonda la sua opinione su ciò: « se il pendolo del vostro orologio fa naturalmente le sue oscillazioni regolari, perchè pensare a correzioni? Le correzioni sono determinate dalla naturale inesattezza del pendolo ». Ma egli dimentica che il pendolo non è solo nel meccanismo dell'orologio ed è già frenato dagli interni congegni, senza i quali non potrebbe moversi o si moverebbe con impeto per poi cessare repentinamente: questi freni sono, non già correzioni, ma diretti ad evitare il bisogno delle correzioni medesime.

Quanto più facile è la prevaricazione dei poteri che si esercitano sulla cosa altrui, nello interesse altrui e sulle persone stesse a cui la cosa amministrata appartiene: tanto più si presenta utile il diritto che in qualche guisa all'un potere appartenga di partecipare alle funzioni dell'altro. Le monarchie hanno un *alto sorvegliante* nel monarca, il quale ha questa funzione precipua; ed è tale l'argomento che dà in qualche punto ragione al Constant, dove vuol distinguere il potere regio dal ministeriale.

La commistione dei poteri, che nelle costituzioni monarchiche è abbastanza estesa, assai più deve essere ed è nelle costituzioni nettamente repubblicane, le quali mancano di questo alto potere sorvegliante. Ed è così che negli Stati Uniti d'America questo congegno è molto più perfezionato: ivi i poteri, piuttosto che divisi, sono coordinati. Il Presidente ha potere esecutivo, legislativo e giudiziario; comanda cioè l'esercito, l'armata e la milizia, conclude trattati mediante l'approvazione del Senato, nomina, d'accordo con questo, i funzionari e li revoca di sua propria volontà, dirige l'amministrazione federale mediante i segretari di Stato: ha veto sospensivo sulle leggi, imperocchè la legge è tuttavia approvata se raccoglie a suo favore una maggioranza di $^2/_3$ in ciascuna Camera a voto palese: nomina i giudici ed ha diritto di grazia. Il Senato interviene nel potere esecutivo mediante il voto di approvazione della nomina degli alti funzionari. Il potere giudiziario è nello stesso modo anche potere politico per il diritto, di che è investita la Suprema Corte di giustizia, di dichiarare incostituzionale un atto del Congresso nella applicazione al caso singolo, e per la presidenza del Senato affidata al *Chief Justice* nel caso di giudizio d'accusa del Presidente.

L'accusa criminale dev'essere l'ultimo tentativo per impedire l'aggravamento del male. L'effetto immediato deve essere razionalmente la sospen-

sione dei ministri: così è sancito da parecchie costituzioni e, se nol fosse, la pratica costituzionale lo stabilirebbe di certo.

Se la cosa non è grave al punto da diventare irreparabile, se il ministro non è colpevole in grado tale da aver già destato commozione in tutto il paese, è molto meglio esser prudenti nell'accusa, la quale se non tornerebbe a scapito grave del paese all'interno, all'estero è di danno molto maggiore. Prima adunque di questo mezzo supremo dell'accusa criminale, il quale non deve e non può essere avventato ed impetuoso; prima di questo mezzo il quale troppo facilmente dà luogo a torbidi spingendo il ministero a far appello alla forza, occorre sperimentare tutti quegli altri rimedi che la costituzione possa offrire: ed è perciò utile la sospensione quando però si accompagni allo svincolo degli impiegati subalterni dal dovere di obbedire agli ordini di un ministro accusato. Degli altri rimedi l'uno spetta al Re, l'altro appartiene alla Camera.

Il primo è la destituzione dei ministri. Come è difficile che il ministro voglia costituirsi in tale stato di aperta ribellione da rifiutare obbedienza di quest'ordine del Re, dal quale solo la nomina ufficiale gli pervenne; così è poco probabile che egli si lasci trascinare a tale da aver d'uopo di ricorrere a questo estremo rimedio. E quando ciò accada, è troppo lecito ritenere che egli si creda appoggiato dal Re nelle sue violente misure, conoscendolo restìo a sacrificarlo.

Ma la sorveglianza popolare è attiva; e, mentre dall'un lato desta un benefico timore e vale perciò di incitamento al Re ad abbandonare il cattivo consigliere per non essere con lui coinvolto, dall'altro ha essa pure per sè gli stessi rimedi energici. La Camera può anzitutto dichiarare la propria sfiducia nel ministero per obbligarlo a dare la propria dimissione; questo rimedio, che è il più usato, si riferisce solo alle differenze di opinioni politiche, e non è per nulla disonorevole pei ministri che ne sono l'oggetto: ed è perciò il più efficace.

Tale voto di sfiducia è l'intervento più evidente e certo dell'autorità legislativa nella funzione esecutiva, imperocchè designa una linea di condotta ed in certo modo indica anche le persone che devono attuarla. Allo stesso risultato intendeva quel progetto francese che stabiliva potersi dichiarare indegni della fiducia pubblica i ministri colpevoli. Il Constant censurava tale concetto: e, se alcuni dei suoi argomenti sono buoni — temendo un abuso di queste dichiarazioni e mostrando i danni della mancanza di un tribunale che giudicasse di questa dichiarazione come giudicherebbe dell'accusa — non torna giusto per nulla quello che lo ritiene un attentato diretto alla prerogativa regia. Quella dichiarazione non equivale punto al dire al Re che ebbe torto nel nominare quei ministri, bensì

che questi non sono più degni di rimanere nel posto occupato: d'altronde è una pura sottigliezza metafisica che un'accusa parlamentare non includa, se così è, una riprovazione della scelta fatta dal Re; dessa ci pare anzi un rimprovero accompagnato da più severa sanzione: e per timore di una suscettibilità di pura forma della prerogativa regia si rischierebbe di perdere il mezzo di evitare un'accusa criminale.

Del resto, il modo di manifestarsi dei voti di sfiducia non suole essere così reciso: accade più sovente sotto forma più mite: la Camera dichiara la propria sfiducia nel ministero, oppure la Camera dichiara esser necessario un ministero più forte, più liberale, ecc. secondo le opinioni prevalenti. La forma più consueta è poi il rigetto puro e semplice di un progetto a cui il ministero annette importanza in guisa da farne *questione di gabinetto.* Sarebbe inoltre mezzo di addivenire ad un cangiamento di ministero la proposizione di un'inchiesta sugli atti del potere esecutivo: viene poco applicato perchè poco si può fare a fidanza sul buon esito di essa. Fox, allorquando il 24 gennaio 1782 proponeva un'inchiesta sulla condotta di Lord Sandwich primo Lord dell'Ammiragliato, riconosceva la difficoltà che dessa sortisse risultato efficace: « i ministri, egli diceva, hanno sempre i mezzi di mettersi al di sopra di tali specie d'inchieste per giuste ch'esse siano: la loro influenza li mette in condizione di opprimere coloro che s'innalzano a combattere la loro cattiva condotta; le inchieste sono perciò raramente fatte, perchè gli ostacoli che vi si oppongono rendono nulli i vantaggi che potrebbero derivarne: il loro unico scopo è di far cadere il ministro ».

Sovente si grida oggidì nelle assemblee politiche, e sovente troppo si censura il ministero di imporre dispoticamente la propria volontà alla maggioranza quando solleva a questione di gabinetto piccoli argomenti affacciando il dilemma: votate questo o mi dimetto. Io in verità non condivido queste paure di dispotismo ministeriale che tanti, e fra essi il Syme, temono; pronto come sono a ritenere necessario piuttosto l'aumento che la diminuzione della forza del potere esecutivo (1) — impacciato dalla bramosia di potere dei Deputati e dalla soverchia divisione dei partiti, ognuno dei quali va contentato e niuno mai soddisfatto — non è forse tanto dannoso un mezzo che vale alla esatta ed esplicita manifestazione della volontà del ministero. Abituati ai tanti tentennamenti di politica, che in tutti i paesi oggidì si fanno strada, dobbiamo plaudire ad un sistema che apre il passo alla netta separazione delle idee dei partiti, per guisa che il ministero, rinsaldato in arcione, possa pensare seriamente alle necessarie

(1) Montalcini, *Conferenza sulla riforma del Senato* letta alla Filotecnica l'11 marzo 1883.

misure legislative: un'idea cardinale e guidatrice si sostituisce alle meschine lotte personali. Il male che si dovrebbe avvertire non consiste già nelle questioni di gabinetto in genere, ma nella sovrabbondanza di esse, onde qualsiasi argomento si converte in questione di fiducia, impedendo alla maggioranza medesima di far prevalere qualche opinione che non sia totalmente conforme ai divisamenti del ministero. È perciò che i frequenti voti politici non fanno che affrettare le crisi: solo le questioni gravi, che designano una linea di condotta, dovrebbero potersi ridurre a tale ampiezza da esprimere fiducia o negarla ad un gabinetto. Dare tanta importanza alle pure lotte di persone, è ciò che fa parere spregevole questo metodo, il quale invece, in sè rettamente compreso, è la vera esplicazione del regime parlamentare, il vero mezzo di far valere l'opinione della maggioranza affidata a ministri forti, capaci ed imbevuti dei precisi sentimenti, a cui si informa la maggioranza medesima (1).

Nè so persuadermi come uomini distinti all'infuori dei partiti abbiano potuto sostenere la utilità delle *Opened questions*, le quali si verificarono spesso in Inghilterra e specialmente sotto i gabinetti Liverpool, Perceval e Canning per la questione cattolica: parmi anzi, se non erro, che in uno degli ultimi gabinetti siasi mantenuta la questione irlandese quale *Opened question*. È giusto e opportuno mantenere indiscussa in un gabinetto una questione che non sia matura, per non sollevare dissidi interni, quando sia possibile mantenerli occulti, per procedere uniti e compatti nella via che pel momento giova percorrere; salvo a disgregarsi quando i diversi pensieri sopra altri argomenti conducano alla dissoluzione. Ma quando la questione si dibatte, e tanto più quando la Camera è chiamata a deliberarvi, la questione aperta è un'assurdità, in un regime costituzionale ove il gabinetto è direttore della maggioranza e non un agente d'affari. Il gabinetto è la espressione delle volontà della maggioranza, ed è assurdo che manchi di volontà.

Se regime di gabinetto è quello in cui il ministero è bensì nominato formalmente dalla Corona, ma in realtà è l'espressione della maggioranza mutabile del Parlamento; se un concetto imperativo non può ammettersi nè nel mandato conferito ai deputati, nè in quello tacito, a lor volta da

(1) L'on. Bonghi, nella discussione dell'11 marzo 1887 alla Camera, quando si era ripresentato il Ministero Depretis diceva che « i voti politici non possono rinforzare il Ministero quando nella coscienza della maggior parte dei deputati che li dànno, vi è questo che essi sono forzati a farlo da una situazione che non sanno o non possono combattere, ma che non par loro buona, sicchè quel voto non è rimedio a ciò che la situazione ha di cattivo, ma una violenza a se stessi... Bisogna che il voto politico abbia luogo in situazioni per sè buone, chiare, logiche, ne sia l'espressione, non la macchia... Io non posso, io non devo, io non voglio dar voti politici i quali non abbiano altro che un fondamento personale. »

questi concesso ai ministri; occorre pure che in qualche modo si manifesti la volontà dei due contraenti, onde vedano se le proprie opinioni si confortino e se possa veramente ritenersi l'uno rappresentante dell'altro.

Le questioni di fiducia saranno precluse soltanto allorchè si tratti di quei *gabinetti amministrativi*, nei quali la condotta politica non è considerata, essendo nominati per la pura gestione degli affari correnti in quelle circostanze di crisi violenta, che impediscono di scorgere netta la maggioranza e di formare perciò un ministero forte e compatto. Ciò accadde parecchie volte fra noi e spesso anche in Francia: dopo la morte di Gambetta, il gabinetto Duclerc si elevò come gabinetto amministrativo, ma, trascinato di poi nelle lotte politiche, fu balzato da un voto di sfiducia. Anche rimpetto ai ministeri politici non tutti i momenti sono opportuni per eccitare le dichiarazioni di fiducia. Per tacere dei casi di condizioni interne od esterne della politica che le rendano sconvenienti, è sconsigliabile di sollevare tali quistioni nei primi atti di un ministero. Ciò è riconosciuto dalla costante pratica inglese, imperocchè i ministri « are entitled to receive from Parliament, if not an *implicit confidence* at the least a *fair treal* » (1).

Eviterebbe le questioni di gabinetto quel metodo che è stato recentemente proposto da alcuni pubblicisti, per cui la Camera voterebbe di propria iniziativa le linee caratteristiche delle leggi, lasciandone la compilazione in estenso ai ministri *responsabili;* la Camera non dovrebbe più intervenire se non per giudicare questa responsabilità. Se ciò s'intendesse soltanto nel senso che il ministero debba attenersi nella presentazione delle leggi ai principii professati dalla maggioranza sarebbe ammissibile; ove invece si pensi di lasciar ampia la via al ministero di applicare principii predeterminati, sarebbe sistema assolutamente da rigettarsi, imperocchè, anzi che fosse applicata la responsabilità, la legge potrebbe aver già prodotti tutti i suoi cattivi effetti. In Inghilterra è anzi norma generale che la Camera non deve pronunziare proposizioni astratte: onde si rammenta che, quando il ministero whig cadde sul *bill* di riforma, il Disraeli tentò di far discutere ed approvare dalla Camera certi principii generali; ma la Camera si rifiutò a questo giuoco preparatole dall'abile ministro. Tale mezzo d'altronde destinato dai suoi proponenti a rinforzare il ministero, in realtà andrebbe tant'oltre da sottrarlo al controllo della Camera.

(1) Sir Robert Peel's, *Memoirs*, II, p. 67. Per gli esempi inglesi di questa fatta vedasi la diligente opera del Todd già più volte citata. In questa opera si trovano anche stupendamente delineate tutte le norme seguite in Inghilterra sulla formazione del Gabinetto, tenuto conto della manifestazione della volontà della Camera.

Un bellissimo articolo di Ernest Naville (1) riferendo un passo del « Temps » del 17 febbraio 1882, con cui dichiaravasi essere le Camere « des machines de gouvernement, qui doivent tirer de leur sein un ministère, c'est-à-dire, un gouvernement, et puis appuyer de leurs votes les hommes qu'elles ont portés au pouvoir », censurava in riassunto il concetto espresso da quel giornale, il quale terminava dichiarando occorrere una maggioranza decisa, compatta e fedele, che badi principalmente a sostenere il ministero. L'illustre ginevrino, combattendo fortemente questo sistema — che rinforzerebbe bensì il potere esecutivo ma in modo da indebolire i privilegi della Camera — dimostra con efficacia come lo spirito politico verrebbe a subordinare la legislazione e gli interessi della patria alla lotta degli uomini che aspirano al potere ed esclama: « faudra-t-il donc qu'un député, animé d'un véritable esprit politique, vote les lois moins pour la valeur de lois en elles-mêmes que pour soutenir ou renverser un ministère? ». I ministri devono preparare le leggi, la discussione deve aver luogo profonda e completa nelle Camere in vista della bontà intrinseca di esse — tantochè l'art. 55 del nostro Statuto, con una disposizione spesse volte derogata dalla consuetudine, stabilisce che le discussioni si facciano articolo per articolo — e il rigetto della proposta è il modo più retto e più pacifico di concretarne la responsabilità. Il ministero ama abbastanza il seggio per evitare le colpe politiche, onde rimanervi più a lungo: e questo amore è tanto naturale da non lasciarci credere alle dichiarazioni che i ministri scagliano sovente nelle discussioni burrascose di esser assai lieti se la Camera, col voto contrario, li libererà dal peso del potere. È vero che recentemente, nel maggio 1887, a chi nella Camera italiana dichiarava di non credere a questo desiderio di abbandonare il potere, si rispondeva con sarcasmo, quasi che quelli soli desiderino il potere che non potranno mai arrivarvi. Ma anche Pitt, nel tempo in cui la Camera votava tutte le più gravi accuse contro di lui, conchiudeva sovente i suoi discorsi domandando un voto che lo liberasse dal grave peso del potere, eppure, rimaneva ostinatamente al potere. Questo desiderio naturale di continuare a reggere la cosa pubblica fa sì che il voto di sfiducia, che ha per risultato la perdita di questo potere, costituisca una vera e giusta responsabilità.

Quando il voto di sfiducia non basti a far dimettere il ministero troppo tenero della sua posizione, la Camera può scuoterne le basi con un indirizzo alla Corona per disapprovarne la condotta. In Italia non si adoperano generalmente indirizzi alla Corona salvo che in risposta al discorso

(1) *La représentation proportionnelle et les principes du gouver. parlem.*, inserto nel « V° Bollettino degli Atti per lo studio della rappresentanza proporzionale », pp. 41-44.

del trono all'apertura della sessione. L'Inghilterra invece ci dà l'esempio di un numero di indirizzi piuttosto ragguardevole per tutte le principali circostanze della vita costituzionale: famosi fra tutti sono i molteplici indirizzi rivolti dai Comuni Inglesi alla Corona dal 1782 al 1784, per ottenere la dimissione di Pitt. È pure da ricordarsi in questo punto il severo indirizzo dei 221 in Francia contro il ministero Polignac. L'accoglimento della memoranda *Adresse* avrebbe impedito la rivoluzione.

Come tutto nella natura procede per gradi, così poco a poco si manifesta una applicazione sempre più forte e severa della responsabilità. E prima di giungere alla responsabilità criminale, un altro mezzo ancora si offre, il rifiuto di quelle leggi senza cui il ministero non può continuare a reggere il paese.

In Inghilterra al principio della sessione si sogliono approvare due atti importanti, il *mutiny Act*, senza il quale l'esercito si scioglierebbe immediatamente, e la legge con cui si autorizza il Governo ad esigere le somme portate dal bilancio antecedente salvo a mutare nel corso della sessione la quotità del bilancio stesso. Se queste due leggi si rifiutassero, sia in Inghilterra sia, sotto altra forma, negli altri paesi, impossibile sarebbe mantenersi al timone dello Stato, e questa sola permanenza basterebbe a costituire il ministero in flagrante violazione delle leggi dello Stato, perocchè senza votazione del bilancio e del contingente sarebbe forzato ad esigere le imposte arbitrariamente (1) ed a mantenere unita la forza armata, senza concessione.

Appunto perchè ciò basterebbe a dimostrare la volontà ferma del ministero di contrastare alla costituzione, la pervicacia di esso rimpetto al rifiuto del Parlamento di votare tali misure è esordio efficace e necessario dell'accusa parlamentare.

Fin qui siamo, come si scorge, sempre in caso di responsabilità *politica*, la quale, secondo dice il Bluntschli (2), sorge in tutti i casi in cui il ministro si dimostri incapace di condurre il governo in modo giovevole alla prosperità dello Stato ed anche quando egli abbia operato contrariamente allo scopo. Il Bluntschli però considera la responsabilità politica come tanto distinta dalla giuridica che, nei casi in cui l'una si verifica, non possa

(1) Si confonde molto sovente il fatto di spendere somme non autorizzate dal Parlamento coll'esazione arbitraria delle imposte: infatti l'una non dovrebbe essere che un avviamento all'altra irregolarità; ma quella può essere un'imprevidenza, questa è una violazione delle leggi fondamentali. Quanto alle maggiori spese non autorizzate dal Parlamento vedasi con frutto la relazione Buttini del 31 Maggio 1887 sulla parte generale dei disegni di legge relativi alle maggiori spese del 1884-85 e 1885-86.

(2) *Diritto Pubb. Univer.*, vol. II, p. 145.

l'altra tener luogo. Ritengo invece che anche nel caso di responsabilità politica possa accadere un giusta occasione di applicare anche la responsabilità giuridica; ma è sempre il miglior modo di terminare la controversia l'applicare semplicemente la responsabilità politica, secondo diceva il Mancini (1) « la responsabilità dei ministri è principalmente politica, ha lo scopo precipuo di far passare in altre mani il governo della cosa pubblica: ciò rende necessariamente ben raro nello storia costituzionale di tutti i paesi l'accusa ed il giudizio dei ministri responsabili ».

A tutti questi mezzi si unisce l'efficacia di una retta ed energica manifestazione del pubblico sentimento, la quale, piuttosto che politica, è responsabilità semplicemente morale, ma appunto perciò, la più valida e potente (2).

Questa responsabilità, benchè generale, indefinita, incapace d'essere organizzata da una legge, è in realtà la più efficace; è dessa sovratutto che avverte ad ogni istante i ministri e garantisce il paese dalle tristi conseguenze dei loro errori, imperocchè raramente importa all'interesse dello Stato che i ministri siano puniti, ma importa sempre invece che la responsabilità politica tolga la direzione degli affari a mani indegne od anche soltanto inabili. A questo scopo nulla vale meglio che la libera censura della libera stampa, la libera manifestazione della libera volontà popolare. Onde ancora una volta si scorge il nesso che fra tutte le parti delle pubbliche guarentigie si riscontra; e quanto è dall'un lato sicurezza di buon governo è per l'altro potente esplicazione dell'attività individuale, quanto per l'una guisa si manifesta sotto l'aspetto di potere privato riceve ampia attuazione nella responsabilità morale dei funzionari. Coloro che vogliono definire la priorità tra questi argomenti trovano un ostacolo in questa legittima con-

(1) Relazione al progetto sulla responsabilità dei pubblici funzionari presentata alla Camera da lui come Ministro di Grazia e Giustizia, d'accordo col Ministro dell'Interno, 29 nov. 1876.

(2) M. Delcour, nella relazione presentata alla Camera dei rappresentanti Belga sul progetto di legge relativo ai crimini e delitti commessi dai ministri fuori dell'esercizio delle proprie funzioni, scriveva: (« Annales parlementaires, » 1865, doc., p. 670) « à côté de la responsabilité civile ou criminelle se place la responsabilité morale. La responsabilité morale est générale et a pour juge l'opinion: elle se multiplie et se diversifie de toutes les manières, elle s'applique à tous les actes, elle embrasse toutes les difficultés, elle accompagne pour ainsi dire tous les pas du pouvoir ». Questo concetto si completa con quanto diceva M. Barthe nel suo *Rapporto del 1836 alla Camera dei Pari Francese*: (« Moniteur Français, » 1836, p. 660) « cette nature de responsabilité que la presse libre dénoncera avec passion, qui poursuit le défaut d'habileté, de prévoyance, de zèle, de dignité personnelle dans les hommes publics, trouve son juge suprême dans les Chambres qui tiennent toujours en réserve le pouvoir de signaler leur dissentiment avec des ministres dangereux quoique innocents, probes mais incapables ».

nessione: e mentre il Casanova ed il Garelli della Morea trattano prima dell'ordinamento delle pubbliche libertà ed in seguito dei poteri dello Stato, il Palma invece tiene metodo opposto, metodo invero di preferenza lodevole perocchè la libertà si concepisce principalmente come limitazione dell'autorità.

CAPITOLO IV.

PERSONE RESPONSABILI

La responsabilità morale e politica si può manifestare anche in persone, le quali non siano veramente ministri nel senso costituzionale della parola, o più precisamente non siano ministri di gabinetto. Onde ci troviamo indotti a trattare delle persone che siano comprese in questa responsabilità, e come ad essi si applichi.

La responsabilità morale si può manifestare, secondo il Bonasi, anche per i ministri della Casa del Re in ragione, egli dice, dell'influenza esercitata col consiglio. Ciò può affermarsi in Inghilterra, ma difficilmente può sostenersi praticamente in Italia. In Inghilterra è noto, e già ne facemmo cenno, chiunque può dar consigli è responsabile, regola questa che non vige al certo in Italia. L'organizzazione inoltre dei poteri pubblici in Inghilterra è tale che questi membri della Casa del Re perdono la carica allorchè, in seguito ad una crisi ministeriale, siano portati al potere uomini appartenenti a diverso partito politico: è troppo nota la questione della *bed-chamber* di sir R. Peel, che ampliò tale consuetudine, perchè io ne parli a lungo. Solo mi piace avvertire che di rado si avverte essere tale fatto l'estensione di un principio già antico della costituzione inglese; e che, se le dame di camera della Regina mutano col variar di ministero solo dal 1841, molti altri funzionari di Corte variavano già assai prima. Ciò per porre nei suoi veri termini un argomento, che in Italia spesse volte si cita a rovescio. Presso di noi manca quasi affatto il concetto di questa specie di responsabilità, la quale, d'altronde, sarebbe difficile ad attecchire. È vero che puossi citare l'esempio del Gualterio, il quale, dimessosi da ministro di Stato e nominato subito ministro di Casa Reale, fu obbligato a congedarsi per un voto parlamentare promosso dall'on. Villa; ma la dimissione fu protratta in guisa da non parerne il risultato diretto ed evidente, ed è d'altronde caso talmente isolato che vediamo per molti anni e persino con cangiamento di regnante durare sempre in quell'ufficio il Conte Visone. Il caso del Gualterio, d'altronde, si spiega collo spirito di ribellione cui era stata tratta la Camera, vedendo come un suo voto di sfiducia fosse riparato da una dimo-

strazione di fiducia della Corona: era questa condotta così incostituzionale da non potersi considerare come regola un effetto anormale che essa produsse.

Sarebbe tuttavia molto giovevole se si riuscisse ad introdurre presso di noi principii consimili affinchè le persone che col continuo contatto colla Corona hanno maggior mezzo di diuturna influenza restassero comprese del debito loro: senza di che resta principalmente scoperto un momento importante della vita politica del Re, quello dei cangiamenti di ministero, ove il ministro della Real Casa può esercitare notevole influenza. È per altro di questa come di tutte le cose del mondo; finchè le persone adoprano bene un potere ed un'influenza che altrimenti sarebbe nociva, si lascia sussistere quel potere che non è abusato.

Egli è certo pertanto che i ministri della Casa Reale non possono essere giudicati secondo le norme della responsabilità ministeriale in Italia, ove la loro influenza è esattamente distinta da quella parlamentare dei ministri di Stato ed è mantenuta a considerevole distanza da questa, sia per volontà di Principe costituzionale, sia per retta cognizione di chi ne è investito.

Oltre ai ministri della Casa Reale, parecchie sono le specie di funzioni che sotto il nome comune di ministri si connettono. Accennerò soltanto alla distinzione fra ministri segretari di Stato, ministri senza portafoglio e ministri di Stato. I primi sono quelli realmente incaricati della gestione dei pubblici affari e che godono la fiducia del Re e delle Camere. I secondi, sebbene non abbiano speciale incarico di amministrazione o per mancanza di pratica o per malferma salute o per altre circostanze, pure sono necessari ad un ministero per quello che si dice *colore politico*. Venutoci di Francia, ove si trova in tutti i regimi e specialmente sotto Napoleone III, questo sistema è stato spesso applicato in Italia, ma ora da alcun tempo non fu più richiamato in vigore. I ministri di Stato indicano oggidì semplicemente un grado onorifico.

Ai ministri segretari di Stato si applicano tutte le norme della responsabilità ministeriale ed anzi la legge olandese è così precisa su tale argomento che suona esattamente così: « legge regolante la responsabilità dei capi di dipartimenti ministeriali ». L'Hello colloca i ministri segretari di Stato come agenti principali e gli altri ministri come agenti secondari; principio inesatto, attesochè di questa guisa gli altri ministri non sarebbero mai responsabili verso il Parlamento, ma solo, come agenti subalterni, verso i ministri principali, il che non è giusto. Il Garelli invece introducendo una bella distinzione nella funzione dei ministri — distinzione che molto s'assomiglia a quella fatta dal Pessina (1), tra attribuzioni di governo ed

(1) *Manuale di Dir. cost.*, p. 101.

attribuzioni di amministrazione — scevera le loro funzioni come capi amministratori preposti ad una data parte dei pubblici affari e come agenti immediati e consiglieri del Re. Così viene a dare chiara soluzione della responsabilità collettiva od individuale: quali capi amministratori la responsabilità è semplicemente individuale, quali consiglieri del Re la responsabilità si manifesta sotto forma collettiva (1).

I ministri di Stato non possono, salvo eccezione, essere involti in responsabilità. I ministri senza portafoglio possono assai facilmente essere tenuti mallevadori, non già per le misure individuali dei ministri, ma per quelle misure collettive prese in Consiglio dei ministri, alle quali essi abbiano aderito. Non sarà inutile ricordare qui che un regio decreto 21 dicembre 1850 enumera i casi principali, in cui è richiesta la convocazione del Consiglio dei ministri, sottraendo queste misure alla responsabilità individuale d'un solo ministro. Questo decreto annovera le questioni d'ordine pubblico e d'alta amministrazione, i progetti di legge, di trattati, di regolamenti organici, le petizioni rimandate dal Parlamento al Consiglio dei ministri, i conflitti di attribuzioni fra i varii dicasteri ed uffici, le proposizioni alle sedi arcivescovili e vescovili, il personale delle alte cariche dello Stato ed infine la concessione di decorazioni e titoli di nobiltà. È da avvertire però che questo decreto è poco applicato perchè il Consiglio dei ministri si convoca secondo il particolare apprezzamento, piuttosto che per i casi in questo specificamente contemplati.

Di queste misure prese in Consiglio dei ministri la responsabilità è evidentemente comune a tutti quelli che vi hanno partecipato. Stuart Mill (2) dice, è vero, occorrere perchè la responsabilità sia completa che una sola persona raccolga tutto l'onore di ciò che è ben fatto e sopporti tutto il peso di quanto è male ordinato. Due modi egli distingue di dividere la responsabilità, dei quali l'uno l'indebolisce, l'altro l'annulla: è indebolita quando è d'uopo il concorso di parecchi per lo stesso atto, nel qual caso tanto la ricompensa che la penalità devono essere diminuite quando si pensa che chi vi si sarebbe potuto opporre vi ha anzi partecipato: cessa affatto allorchè l'atto è esso stesso formato da una maggioranza d'un consiglio, in cui l'azione non è ripartita individualmente, ma si delibera senza che niuno possa, salvo in casi estremi, conoscere chi ha votato in favore e chi ha votato contro. « I consigli, ha detto Bentham, sono ripari ».

Se tutto questo è confortato dall'opinione dello Stickney, il quale (3) pone per condizioni della responsabilità: *of one man*, *to one man*, *for one*

(1) Garelli della Morea, *Corso di Dir. cost.*, p. 223.
(2) *The repres. Gov.*, pp. 297-99.
(3) *A true republic*, p. 207.

work, non è tuttavia così giusto da riescire applicabile al Consiglio dei ministri, ciascuno dei quali unisce la responsabilità collettiva all'individuale, senza annullare questa, e ciascuno dei quali resta individualmente responsabile per le misure collettive. Per verità occorre dire che il Mill non riferiva le suddette considerazioni al Consiglio dei ministri ma ai Consigli destinati a dirigere un ramo solo di pubblici uffici. È pertanto regola generale che delle misure prese in Consiglio di ministri tutti siano responsabili, salvo che facciano constare la loro contraria opinione manifestata nel Consiglio. Nè questo è sufficiente, ma occorre altresì che non abbiano in alcun modo partecipato a quella misura, non l'abbiano, cioè, nè approvata, nè in alcun modo posta ad esecuzione. Si fu perciò che gli on. Guernon-Raville e De Peyronnet, quantunque oppostisi alle Ordinanze di luglio, furono, per averle firmate, coinvolti nell'accusa. La mancanza di dimissione stessa di un ministro quando l'affare dubbio rifletta la condotta generale di governo, potrebbe lasciar luogo all'applicazione della responsabilità: la sola presenza di una persona in un ministero può bastare ad ingannare il pubblico, il quale — illuso dalla cooperazione di persona notoriamente liberale — non prende le necessarie precauzioni.

Laonde non soltanto è ammissibile, ma utile la responsabilità collettiva. Non è d'uopo che io ricordi che la responsabilità collettiva fu il segnale della formazione del regime di gabinetto, imperocchè prima niuna idea generale di politica guidasse i ministri insieme uniti, ma la comune affezione del sovrano, oppure considerazioni personali. I ministri non preparavano neppure le leggi, ma si lasciavano al Parlamento, certo molto meno competente, tutti gli affari di legislazione (1): lo stesso motivo, che spiega perchè l'iniziativa sia in pratica molto più estesamente esercitata dal Governo che dalle Camere — la mancanza cioè dei dati necessari e della conoscenza pratica dell'amministrazione — deve indicarci quanto fosse errato il sistema che affidava ai *leaders* delle Camere l'incarico di preparare le leggi senza che essi fossero ministri del Re.

Il sistema di responsabilità *corporate*, come vien detta in Inghilterra, venne formalmente riconosciuto la prima volta nel 1693; ma non vi è esempio di dimissione di un ministero completo fino a Giorgio I, ed il cangiamento, che in allora ebbe luogo è dovuto più a sentimenti personali del sovrano che alla condotta politica; tantochè quando Walpole cadde sotto un voto di sfiducia della Camera, i suoi colleghi continuarono in ufficio, ed il Todd (2)

(1) Così Harley, a richiesta dei Comuni, preparò il *Septennial Bill*: Somers, avanti di essere ministro, compilò il *Bill dei diritti*, e l'*Habeas Corpus* e la *Grande Rimostranza* si devono parimente ad un Comitato della Camera dei Comuni.

(2) Op. cit, trad. ital., pag. 34.

può conchiuderne efficacemente, che fin quando il ministro di Stato godeva il favore del sovrano era impossibile accusarlo di malversazioni, deliberate in segreto e forse anche comandate dal Re stesso. Il primo cangiamento intero per opinioni politiche ci si presenta col Ministero Rockingham nel 1782: anche allora il Lord Cancelliere Thurlow non si ritirò coi colleghi, ma ciò non distrugge il fatto espresso perchè anche ora accade che un ministro di idee poco marcate rimanga un ufficio. Poco di poi se ne ebbe esempio assai più stringente allorchè il Ministero Addington fu composto di quasi tutti i membri del precedente gabinetto Pitt (1). Il 27 novembre 1800, in una discussione sulla guerra di coalizione, Pitt affermava la teoria del gabinetto dichiarando: « se la condotta di un ministro di Sua Maestà merita censura, è il Ministero che è colpevole (2) ».

La dottrina dell'unità del gabinetto è così spiegata da una illustre autorità (3).

È bene a ritenersi però che questa responsabilità collettiva non toglie la possibilità di un'imputazione meramente individuale: onde non deve

(1) Discutendosi il 3 giugno 1887 il capitolo 37 bis del bilancio della Guerra, per le spese d'Africa, l'on. Bonghi dirigeva all'on. Bertolè-Viale succeduto al Ricotti nella direzione di tale dicastero queste parole: « L'onorevole ministro ha la sua parte di responsabilità nell'impresa africana, perchè ha accettato di far parte di un Ministero in cui il Presidente del Consiglio è sempre il medesimo. E il Presidente del Consiglio rappresenta, o dovrebbe rappresentare la politica di un'amministrazione fino a quando egli resta a capo di essa. Se ciò non fosse, i presidenti del Consiglio sarebbero le più strane creazioni di questo mondo » (*Atti Parl.*, 3 giugno 1887, p. 3205).

(2) Già prima però noi troviamo pienamente affermata la dottrina della responsabilità collettiva dei ministri dal Duca d'Argyle nel 1739 alla Camera dei Lords e da Sir John Barnard il 13 febbraio 1741 alla Camera dei Comuni.

(3) The nicest of all the adjustments involved in the working of the British government is that which determines, without formally defining, the internal relations of the cabinet. On the one hand, while each minister is an adviser of the Crown, the cabinet is a unity, and none of its members can advise as an individual without or in opposition actual or presumed to his colleagues. On the other hand the business of the State is a hundred times too great in volume to allow the actual passing of the whole under the review of the collective ministry. It is therefore a prime office of discretion for each minister to settle what are the departmental acts in which he can presume on the concurrence of his colleagues and in what more delicate a weighty or peculiar cases he must positively ascertain it. GLADSTONE, *Gleanings of past years*, I, p. 242.

La più bella delle istituzioni sviluppatesi col progresso del governo inglese è quella che determina, senza definirle ufficialmente, le relazioni interne del Gabinetto. Da un canto mentre ciascun ministro è consigliere della Corona, il Gabinetto si mantiene come unità, e niuno dei suoi membri può dare consigli individualmente senza essere in opposizione effettiva o presunta coi colleghi. D'altro canto gli affari dello Stato sono troppo immensi per permettere di essere tutti esaminati dal ministero collettivamente. È perciò primo ufficio di discrezione di ciascun ministro discernere quali siano gli atti in cui può presumere di essere d'accordo coi colleghi, e quelli più delicati e importanti in cui sia suo dovere accertarsene.

prendersi alla lettera l'affermazione del Todd (1) che « fin quando i varii membri di un gabinetto continuano nel ministero, essi sono congiuntamente responsabili per tutti gli atti degli altri e il tentativo di separare un ministro dagli altri è incostituzionale ». Ma se il Todd, come vedremo, si corregge posteriormente, il Syme (2) sembra credere questa regola inconcussa ed ineccezionabile, tantochè non si dia mai caso di una responsabilità inflitta ad un ministro solo. Il Todd, ho detto, si corregge in seguito, là dove dichiara che l'antica regola della responsabilità individuale è interamente applicabile nei casi di malgoverno personale, per cui il ministero collettivo declini la responsabilità.

La responsabilità collettiva per gli atti commessi in Consiglio è conquista costituzionale che corregge l'istituto del gabinetto: ciò molto bene dimostrava quell'acuto e vasto ingegno di Sir Cornewal Lewis (3), il quale, facendo l'ipotesi di un ministro della guerra propenso ad eccitare alla guerra e di un cancelliere dello scacchiere mirante alla pace, dimostra i gravi danni che ne deriverebbero senza il regime di gabinetto, nel quale si contemperano tutte le volontà singole per formare la volontà unica generale. Ma tutto questo non distrugge l'utilità di mantenere una responsabilità limitata per gli atti individuali, perocchè assai bene diceva Lord Derby (4): « l'essenza del governo responsabile è che ogni legame di responsabilità cessi allorquando il ministro si allontana dal comune concerto degli altri ». Così nel 1801 Lord Melville fu accusato egli solo per malversazioni: nel 1806 il solo Lord Saint Vincent fu accusato per negligenza e malversazione come primo Lord dell'Ammiragliato, accusa che fu poi respinta ed anzi, per iniziativa di Fox, convertita in un voto di ringraziamento: nel 1810 Lord Chatham fu solo sottoposto ad accusa per aver trasmesso direttamente al Re informazioni sullo stato della guerra; e così per lunga sequela di esempi fino al caso di Stansfeld, processato per accusa di aver preso parte al complotto per l'attentato Orsini contro Napoleone III (5).

Se adunque la responsabilità collettiva è la esplicazione più esatta dell'odierna forma di governo, la responsabilità individuale è attuazione del principio morale per cui ognuno è solo responsabile di quelle risoluzioni a cui concorse la di lui volontà sola ed esclusiva, ed a cui gli altri rimasero estranei. Si potrebbe persino tentare una indicazione generica di questi casi diversi, in cui la responsabilità diversamente si concreta; e Pellegrino Rossi (6) espone giustamente essere misure di gabinetto il dichiarare la

(1) Op. cit., II, p. 109. — Trad. italiana, p. 410.
(2) *The repres. gov.*, p. 137.
(3) *Life and letters of sir G. C. Lewis*, p. 284.
(4) *Hansard Debates*, vol. CXXXIV, p. 834.
(5) Todd, op. cit., II, pp. 378-384. — Trad. italiana, p. 596.
(6) *Cours de Droit const.*, IV, p. 375.

guerra, essere invece misura individuale del ministro della guerra o della marina o degli esteri il condurre le vicende della guerra stessa: la presunzione che tutti i ministri abbiano partecipato alle misure di gabinetto li accompagna fin quando chi voglia liberarsi da questa responsabilità « prouve que réellement il n'a pas pris part, qu'il n'a pas assisté à la délibération, qu' au lieu d'approuver la mesure, il l'a combattue ».

Brevi ricerche ci rimangono intorno alle persone soggette a responsabilità.

Da qual momento incomincia la responsabilità?

La responsabilità parte dal punto in cui si è veramente ministro, cioè dopo che si è accettata la funzione e si è prestato giuramento nelle mani del Re, salvo ad assumere la responsabilità della condotta del Re nell'intervallo tra la dimissione di un ministero e la formazione dell'altro, perchè l'accettazione del potere in tali circostanze è la conferma che il nuovo ministro ne approva gli atti. In Inghilterra vi è un esempio che osta a questo principio; ma tale esempio non è di forza siffatta da costringerci a ripudiare la sola teoria che sia esatta. La responsabilità esige una intelligenza che ragioni sul pericolo cui si espone, esige una *possibilità* mera, cioè un fatto futuro ed incerto; se è presente e certo, si ha non più responsabilità ma dovere: è questa la differenza che corre fra debitore e fidejussore. Ma, se in diritto civile si può accettare il pagamento anche da chi non è fidejussore, nè in diritto penale, nè in diritto politico, in cui è interessata la società, ciò è possibile: il debitore paghi. L'on. Bertolé-Viale diceva che « la responsabilità di un ministro comincia quando entra in funzione e da questo momento egli risponde e deve rispondere di tutti i suoi atti ». Riconosceva però la responsabilità per gli atti precedenti d'ordine politico non compiuti quando il ministero salì al potere, venendo così ad affermare la responsabilità per aver accettato il potere in condizioni non abbastanza chiare ed esplicite, delle quali deve rendere conto (1). Sir Robert Peel assunse nel 1834 la responsabilità degli atti, che il Duca di Wellington aveva commessi durante il tempo occorsogli per giungere dall'Italia, ove era a diporto, in Inghilterra ove era chiamato a reggere il ministero. Nulla toglie però di credere che se Sua Grazia avesse nel frattempo compiuto un atto colpevole, sarebbesi potuto egli medesimo mettere in accusa. Erskine May (2), è vero, loda Peel perchè « he did non attempt like the ministers of 1807 to absolve himself from censure for the acts of the crown, but manfully accepted the full responsability which had devolved upon him ».

(1) *Atti Parl.*, 3 giugno 1887, p. 3195.
(2) *Const. Hist.*, I, p. 125.

Un oratore della Camera dei Comuni (1) diceva anzi, ciò essere effetto della responsabilità ministeriale ora completamente stabilita. Io persisto tuttavia a credere che non fosse cosa conforme al sentimento della personalità umana questo invertire la responsabilità dal capo dell'uno all'altro ministro; forse che Sua Grazia il Duca di Wellington ai 107 milioni guadagnati dall'Inghilterra (2), aggiungeva anche una porzione di inviolabilità regia? Io non ammetto questa responsabilità posticipata neppure nel caso, molto diverso, in cui i ministri in carica rifiutassero di controfirmare il decreto di nomina dei nuovi ministri. La Costituzione Greca, prevedendo questo caso, sancisce che il nuovo presidente del Consiglio ne sia responsabile: io invece ritengo, come spiegai diffusamente in altro luogo, che sia questo un caso in cui non occorra alcuna controfirma: i ministri anteriori non possono controfirmare un decreto, che li priva di quella facoltà medesima da cui traevano il potere di controfirmare: i ministri nuovi non hanno ancora quel diritto che è loro conferito soltanto dal decreto medesimo. La difficoltà si toglie invece ritenendo quest'atto come eminentemente legislativo, — siccome quello con cui si riconosce e si conferma la volontà della Camera ed un dato indirizzo di legislazione — e perciò scevro di responsabilità, come per i Deputati e i Senatori, così per il Re, che solo firma questo decreto (3).

(1) *Hansard Debates*, 3ª serie, XXVI, p. 256.

(2) Ledru-Rollin, *De la décadence de l'Angleterre*, II, pp. 255-56.

(3) Nella tornata del 10 marzo 1887, ripresentatosi alla Camera il Ministero Depretis, dopo aver ritirate le dimissioni offerte, niuno essendo riuscito a formare un nuovo Ministero, l'on. Crispi lo censurò, dichiarando parergli impossibile che il Re avesse dato a taluno incarico di formare un Ministero, come la « Gazzetta Ufficiale » e l'Agenzia Stefani avevano annunziato, senza che il precedente si fosse dimesso. L'on. Depretis rispose affermando essere regola costituzionale che le dimissioni, malgrado l'incarico dato, non si accettano che lo stesso giorno, anzi lo stesso momento in cui si nominano i successori. « Questi decreti sono contemporanei, perchè non vi può essere discontinuità di potere per chi regge la cosa pubblica. » E dimenticava che i ministri colla dimissione dichiarano esplicitamente che mantengono l'ufficio soltanto per il disimpegno degli affari amministrativi; onde la discontinuità di potere politico, come l'on. Depretis intendeva, pur sempre esisterebbe. L'on. Crispi, presentando una mozione per dichiarare « non conforme alle consuetudini parlamentari il contegno dei consiglieri della Corona, » asseriva non essere mai accaduto nè in Inghilterra, nè in Francia sotto la monarchia di Luglio che le dimissioni siano accettate soltanto quando il ministero nuovo sia formato. « Ordinariamente, nei paesi che sono sotto il regime parlamentare, il ministero dimettendosi fa subito un decreto, firmato dal Re e dal Presidente del Consiglio, col quale si dà a colui che è prescelto a formare il nuovo Gabinetto, l'incarico di formarlo ». L'11 marzo, discutendosi la mozione Crispi, l'on. Bonghi dichiarò che la storia inglese si dimostra affatto contraria all'asserto del Crispi, affermando che ivi la formazione del Gabinetto risulta da un mero annuncio fatto alla Camera dai ministri che se ne vanno e da quelli che vengono. Ma l'on. Bonghi aggiungeva: « I consiglieri politici della Corona non esistono più una volta che la crisi è dichiarata. Durante il periodo della crisi, la responsabilità politica resta sospesa, la

Quando cessa la responsabilità ministeriale (1), o per meglio specificare, la dimissione sottrae alla responsabilità? È ciò che da taluno fu sostenuto, ma con così evidente assurdità, che tale opinione va perdendo tuttodì terreno: avvegnachè sia impossibile coscientemente opinare che taluno con un atto che da lui solo dipende, rigetti da sè la responsabilità che gli spetti per i suoi atti. Tant'è che nella Camera dei Comuni del 1855, dietro il rapporto del Comitato di Sebastopoli, si stabilì il principio che l'*empeachement* parlamentare era l'unico mezzo che si presentasse contro un ex-ministro per gli atti commessi durante le sue funzioni. Il Professor Garelli della Morea (2) è di contraria opinione; ma l'on. Nocito (3) viene ad appoggio con giuste considerazioni: « Con un opposto concetto, egli dice, potrebbero i ministri abilmente dimettersi a tempo e così rendere inutile la giurisdizione del Senato e il diritto d'accusa che ha la Camera, e privare il paese di una discussione solenne e nazionale intorno agli affari gravi di Stato, per impicciolirla e rinchiuderla tutt'al più nei cancelli d'una corte d'Assise. Arroge che questa non potrebbe giudicarne là dove non piacesse alla sezione d'accusa rinviare il già ministro all'Assise e che, ammessa la competenza del potere giudiziario, nulla più si potrebbe fare dal potere politico contro il caduto ministro. La maggioranza della Camera che, esaminando e lodando la

libertà della Corona resta intera, e quella qualunque responsabilità politica che potesse essere intrinseca alle risoluzioni della Corona è assunta da coloro i quali diventano, per le sue risoluzioni, ministri ». Onde la Camera verrebbe a colpire la Corona « la cui libertà durante la crisi è uno dei principali fondamenti del regime parlamentare ». L'onorevole Laporta citò il caso del 1881, in cui il decreto, che accettava le dimissioni del Ministero Cairoli e nominava il Depretis, è controfirmato da Cairoli e la nomina dei nuovi ministri da Depretis. Nel corso della discussione l'onor. Crispi modificò la mozione, proponendo soltanto la sfiducia nel Ministero. Onde la questione costituzionale rimase soffocata dalla politica; ma l'on. Crispi riaffermò la responsabilità del Ministero successore per tutto quanto fu fatto durante la crisi. È però facile avvertire come le dottrine disparate cercassero indarno di trovare un modo per spiegare quello che per tutte riesce inconciliabile: nel punto in cui il Presidente del Consiglio perde la fiducia della Corona e del Parlamento non deve essere ritenuto idoneo a compiere l'atto più difficile, cioè la designazione del successore: questo è un atto che deve essere di piena prerogativa, tanto più che niun danno può derivarne al paese, che non sia coperto dalla responsabilità del ministro futuro.

(1) Tutte le disposizioni legislative ritengono che la morte del ministro tronchi tosto non solo l'azione penale ma anche la civile. L'azione pubblica o privata per causa di responsabilità ministeriale non si estingue per virtù di indulti o di speciale grazia sovrana, tranne quando la Camera che ha accusato ovvero quella che risultasse da elezioni generali dopo il fatto, con deliberazione vinta con due terzi di votanti, siasi pronunciata affermativamente. Anche in questo caso però il ministro od i ministri resteranno esclusi dal far parte delle due Camere, e non potranno presentarsi alle medesime come ministri o commissari del Re. (Progetto della Commissione sul disegno di legge sui ministeri, 18 dic. 1868).

(2) *Dir. Cost. Italiano*, pp. 222-23.

(3) *Del Senato costituito in Alta Corte di giustizia*, 74-75.

condotta del ministro presente, scopre il reato del ministro passato, dovrebbe silenziosa attendere la sentenza della sezione d'accusa ». La contraria teoria non bada alla contraddizione che sussisterebbe con un altro caso di procedura speciale: se un militare per i reati da lui commessi in questa qualità rimane sottoposto ai tribunali militari anche quando abbia spogliato la divisa (1), non si vede perchè in un reato ministeriale, il ministro dimesso non debba sottostare alla giurisdizione dell'Alta Corte.

Gli oppositori ritengono la forma diversa di accusa aver sola ragione di essere per il timore che la magistratura si lasci corrompere dalla potenza del ministro. Considerato per fermo essere questa una gratuita ingiuria fatta ad un consesso molto più indipendente del corpo politico stesso che verrebbe chiamato a giudicarne; ritenuto che il ministro accusato dev'essere sospeso dalle sue funzioni, si deve riconoscere che la forma di responsabilità diversa si estrinseca riguardo al reato non in rispetto alla persona: e, permanendo la essenza del reato identica tanto per chi continua nella carica quanto per chi ne è allontanato, non deve accettarsi norma diversa per il caso di un ministro dimissionario. È per questo motivo soltanto che il giudizio privilegiato dei Senatori è tanto contrastato oggidì come avanzo di vetusti privilegi di casta medievali: mentre questo è privilegio personale, la diversa forma invece di giudizio per i ministri — sia per mezzo del Senato (2), sia per mezzo della Cassazione (3), sia per mezzo d'un giurì speciale (4) — è riconosciuta come necessaria guarentigia, non della persona, ma del giusto apprezzamento dell'oggetto del reato.

Ma, se la responsabilità per gli atti compiuti si concreta anche quando il ministro abbia lasciata la sua carica, non può più incontrare nuova responsabilità dopo la dimissione. Ed è appunto cardine della responsabilità ministeriale, il diritto di dimettersi in colui che non voglia assumere il carico delle azioni altrui, e di evitare ogni altra imputabilità mediante l'astensione da ogni azione politica, sì individuale, sì collettiva: gli atti, a cui addivenga fino a nomina del successore, non dànno luogo a responsabilità perchè devono restringersi all'amministrazione puramente quotidiana. Erra quindi, a mio avviso, il Bonasi quando dichiara (5) che i ministri dimissionari sono responsabili finchè la loro dimissione non sia accettata dal Re: non considera egli la impossibilità morale di punire un ministro che possa trincerarsi dietro la scusa « io non era adatto al posto, lo confessai, domandai di ritirarmi, fui costretto ad operare »; l'azione coatta non

(1) Legraverend, *Législation criminelle*, vol. I, cap. 4°.
(2) Inghilterra, Italia, Francia.
(3) Belgio, Grecia.
(4) Così vorrebbero il Cherbuliez ed il nostro Nocito.
(5) *Della responsabilità dei ministri*, ecc., p. 123.

è valida e non può produrre effetto giuridico. Cesserebbe, d'altronde, tutto il principale fondamento della responsabilità dei ministri corrispondente all'inviolabilità regia: ove dovesse perdurare indipendentemente dalla volontà del ministro, sarebbe non più responsabilità ma tirannia (1).

La posizione dei pubblici funzionari è da alcuni ritenuta come locazione d'opera (2), da altri come compra-vendita (3), da altri quale mandato (4), da altri infine quale contratto *sui generis* (5). Il concetto che si informa alla compra-vendita è tanto assurdo, che condurrebbe direttamente all'alienabilità ed ereditarietà delle pubbliche cariche: le altre idee sono insieme compatibili epperciò appunto pare fondata l'opinione eclettica del Pacifici-Mazzoni e del Marcadé. Riguardo ai ministri però la cosa è alquanto diversa, imperocchè i funzionari in generale hanno certe garanzie di durata della carica, le quali mancano affatto ai ministri: questi, come possono essere d'improvviso congedati, possono anche dar ad ogni momento le loro dimissioni; il loro è quindi un contratto di locazione a tempo indeterminato e senza bisogno di preavviso per scioglimento: che se manca un vero prezzo perchè vi rimane sempre alcunchè di officioso, è cosa questa che accade in tutte le locazioni di opere, specie dell'ingegno.

CAPITOLO V.

ESTENSIONE DELLA RESPONSABILITÀ

Veduto così a chi s'estenda la responsabilità ministeriale e quali mezzi di esplicarsi essa abbia; ritenuto che la forma ordinaria di sua attuazione è piuttosto la politica e la morale che la forma criminale -- non già perchè ciò sia conforme al diritto del ministro colpevole, ma perchè consono agli interessi dello Stato e della Comunità, e la pena si regola appunto sulla maggiore o minore sensibilità del corpo sociale — tutto ci convince perciò

(1) Il progetto della Commissione nominata per esaminare il disegno di legge Minervini, relatore Ferraris diceva all'articolo 5: Trascorsi 5 anni dal giorno in cui il ministro o i ministri siano usciti di carica, ovvero qualora dopo avvenuto l'atto da cui può derivare un caso di crisi ministeriale, disciolta la Camera dei Deputati o spirato il termine per la cessazione di pieno diritto del suo mandato, compiuta una legislatura, rimane estinta ogni relativa azione pubblica o privata.

(2) Trib. Arezzo, 28 maggio 1868; Cass. Firenze, 18 gennaio 1869.

(3) Saredo, *Lez. di dir. ammin.*, p. 31.

(4) Trib. Modena, 2 giugno 1872.

(5) Marcadé e Pacifici-Mazzoni, *Tratt. di Dir. Civile;* Corte Bologna, 4 dicembre 1869.

come dessa varii e possa e debba variare di luogo in luogo, di costume in costume, di tempo in tempo. Conservata però sempre la responsabilità criminale come una salvaguardia ed un avvertimento, non devesi credere che solo per i reati veri e proprii incorrasi la responsabilità ministeriale: questa può attuarsi anche rispetto a quei fatti che non sarebbero propriamente reati in un cittadino, ma tali diventano in colui, che volontario si sobbarca ad una carica onerosa e difficile: qui difatti la pena ha d'uopo di acquistare quel carattere, che deve su tutti prevalere, l'esempio.

Ond'è che Lord Brougham dichiara giustamente i ministri responsabili non solo dell'onestà, ma anche dell'opportunità e saggezza delle loro misure, e Hallam (1) li ritiene imputabili per la giustizia, l'onestà e l'utilità dei loro atti. Non è infatti cosa normale e comune il reggere un ministero, nè può regolarsi coi precetti consueti del diritto quanto dalla generalità dei casi si differenzia. Un mandatario comune od un locatore d'opere ha innanzi a sè un incarico definito; il ministro, invece, assume l'ufficio generico di amministrare tutti gli affari che si presentano ed anche idearne de' nuovi. Ma il mandante sorveglia l'azione del mandatario: nel caso del ministro chi può sorvegliare la minuta applicazione delle leggi, le regole parziali di esecuzione, allorquando vi si può opporre la necessità del secreto o il facile abuso delle spiegazioni offerte? Il ministro adunque è gestore della cosa altrui, responsabile dell'utilità dei suoi fatti, e perciò molto diverso da un mandatario o locatore d'opere comune. Se il mandatario abusa, il mandante può efficacemente revocare il mandato: ma se il ministro male adempie ai suoi doveri, ove rinvenire quel tribunale superiore che giudichi tra lui ed i suoi mandanti? Potere e responsabilità vedemmo andare uniti: potere ed onore sono accumulati sul ministro, responsabilità ed onere su di lui si congiungano. L'illustre Fox, nel gennaio 1782, diceva alla Camera dei Comuni (2): « io penso che non è necessario di rappresentare un ministro come criminale per domandarne al Re il rinvio: basta che la sua incapacità sia provata, che si riconosca il poco successo ch'egli ottiene nelle sue intraprese o ch'egli sia l'oggetto della pubblica avversione:...... quand'anche capace e fedele, dal momento che non gode più là fiducia della nazione, bisogna congedarlo perchè in tutti i governi bisogna che il popolo abbia fiducia negli agenti della Corona ».

(1) Hallam, *Const. Hist.*, 11, p. 554. Conformemente il Todd dichiara i ministri responsabili « non merely for the legality, but also for the policy and wisdom of every measure of government », op. cit., I, p. 245.

(2) Una volta per tutte è utile dichiarare che le opinioni di Fox e del suo rivale fortunato Pitt sono tratte dalla collezione di discorsi di questi due sommi oratori preceduta da una prefazione dell'altro celebre uomo parlamentare, l'Erskine.

Al modo stesso che sarebbe segno di incivilimento costante il potere nelle leggi penali contemplare piuttosto i casi di involontarie mancanze, che non quelli di atti dolosi; come ogni dì va prevalendo, per causa dei progressi nelle macchine, una necessità evidente e riconosciuta di punire le semplici colpe in coloro che hanno sotto la loro cura meccanismi gravi e difficili (1); come una legislazione speciale va persino informandosi a questi criteri, esatti certamente in quanto puniscono pur sempre un atto non involontario contrario all'onesto: così è chiaro che un ministro non è certo meno colpevole di colui che volontario si accinge al governo di un meccanismo superiore alle sue capacità. Il ministro conosce che l'incapacità in cosa di governo è di insuperabile danno, che perciò dev'essere punita e colla punizione prevenuta; se nonostante, per ambizione, per falso orgoglio o per cosciente giudizio temerario delle proprie forze assume il governo di una nazione, è soggetto a responsabilità vera e propria. Se questa colpisce in ragione della capacità, che si presume maggiore in virtù del progresso sociale, deve pure colpire coloro che rappresentano la più elevata capacità dello Stato, e per i quali deve quindi accrescersi la penalità come conseguenza di un atto temerario per lo meno colposo. Diceva infatti, colla solita facondia, il Mamiani (2): « il vocabolo *ministero* suona la pienezza delle facoltà e dei poteri civili e politici, e vuole indicare pressochè l'apice ed il colmo di quelle forze morali ed autorevoli che assicurano e guidano la vita comune di un popolo ».

A questa teoria pare si opponga il prof. Palma (3), il quale invece asserisce che: « la sola imperizia, la semplice negligenza ed imprudenza non è punibile ». Anche l'Erskine May (4) dice i ministri poter essere congedati per causa di incapacità od insuccesso, ma messi in accusa soltanto per delitti politici. Egli non spiega menomamente che cosa si intenda per delitti politici, i quali, per essere diversi dai delitti comuni, devono pure avere qualche diversità di essenza: è certo invero che stabilire questa regola fissa è tanto pericoloso riguardo all'impunità dell'imperizia, quanto per la necessità stessa di sottoporre ad accusa i ministri colpevoli, mentre molto sovente la convenienza consiglia di lasciar impunito qualche delitto politico pur di non metter in grave rischio la tranquillità del paese. L'Erskine però non appoggia di una sola sua parola questo precetto che riferisce come di secoli passati, al quale forse l'Inghilterra dovette parecchie delle sue

(1) La giurisprudenza si pronunzia costante per la responsabilità di un macchinista ferroviario il quale, conoscendosi imperito, si sobbarca all'onere di condurre un treno ferroviario con pericolo del pubblico, epperciò con quella diminuzione di sicurezza pubblica che è la fonte e la base della penalità.

(2) Discorso pronunziato nel Consiglio dei Deputati Romano, il 21 luglio 1848.

(3) *Corso di Dir. Cost.*, II, p. 493.

(4) *Const. Hist.*, I, pp. 9-10.

interne commozioni. Onde ci riduciamo a dover esaminare le ragioni del Palma. Questi si fa forte dell'opinione del Macaulay, il quale diceva (1): « la perfidia, la codardia, l'ignoranza che i legali chiamano *crassa ignorantia* sono oggetti adatti a pene severe...... i semplici errori di giudizio, no: ne hanno commesso i più grandi uomini e la punizione di tali errori tende non a prevenirli, ma a produrli ». Trovo veramente arrischiata questa ultima frase, che lascierebbe disperare di qualunque sorta di pena, specie rivolta ai ministri; imperocchè non comprendo quale incitamento una pena possa dare a commettere un nuovo fatto da essa contemplato, se già l'individuo sottopostovi non ha l'animo siffattamente perverso da meritare, nonchè quella pena, anzi un aggravamento di essa. Se Varrone ebbe i ringraziamenti del Senato per non aver disperato della patria, ciò non significa già che — ove egli avesse avuto colpa per grave imperizia — avrebbe avuto diritto all'immunità; Varrone aveva già dato prova di non essere orgogliosamente imperito, fu il suo bensì un caso di guerra, il quale non implica responsabilità; perocchè chi guarentisce contro il caso fortuito o la forza maggiore? Niun generale può essere così orgoglioso da credere sè stesso immune dalle sconfitte, le quali sono pure gli eventi probabili della guerra. Nè è a dimenticare che un generale romano non era libero di rifiutare l'ufficio, com'è il ministro costituzionale e che la battaglia di Canne si presentava in condizioni così impreviste ed eccezionali, quali niun generale avrebbe volontariamente accettate.

Il Macaulay, per altro, non intendeva già scusare l'imperizia, nè l'imprudenza, tantochè dichiarava passibili di pene severe la perfidia, la codardia e la crassa ignoranza, e non tutti questi atti sarebbero secondo il giure comune imputabili perchè ristretti al campo interno, senza esplicazione esterna: la pena comune non tende a punire la mancanza delle buone qualità, non mira a colpire i sentimenti.

Il Macaulay esonera soltanto gli atti che sono conseguenza di errori: e la scusabilità degli errori è assai concepibile, purchè non si spinga fino ad un errore di diritto che proceda da crassa ignoranza: colui che ignora l'esistenza di una data legge non può trincerarsi dietro la scusa, che è valida per chi male interpreta una disposizione a lui nota. Il Kerchove adduce l'esempio di una damigella Jones, la quale fu nel 1851 espulsa dal Belgio senza che il ministro d'Anethan fosse sottoposto ad accusa, mentre i tribunali dichiararono poscia illegale l'espulsione. Parimenti nel 1856 un individuo ebbe ingiunzione di lasciare il territorio Belga perchè forestiero: non avendovi ottemperato, venne gettato in carcere: intanto una sentenza

(1) *Essays - Earl of Chatham*, p. 259.

lo qualificava cittadino Belga e rendeva perciò illegale il decreto di espulsione; niuno accusò il ministro Nothomb per questo fatto. Nel 1861 un decreto regio controfirmato dal generale Chazal, ministro della guerra, ammise un ufficiale a far valere i suoi diritti alla pensione; non avendo obbedito, fu gettato in fortezza per indisciplina: i Tribunali giudicarono tale atto illegale perchè non fosse più militare, eppure il ministro non fu sottoposto ad accusa. Il Kerchove da tutto ciò deduce che la Camera Belga abbia voluto significare che questi errori non dovessero dar luogo ad accusa: ma se nei due primi casi l'errore poteva affermarsi scusabile, nel terzo era per lo meno crassa ignoranza quando non fosse stato, come fu, arbitrio. Se la Camera non pose il ministro in stato d'accusa, non è già che ciò non fosse legittimo, ma piuttosto che non tutte quante volte è lecito, sempre si inizia un giudizio che può produrre grave scompiglio. Si ponga il caso che il fatto commesso dal Chazal si verifichi su varie persone contemporaneamente, specie se questi formino un complesso unico di opinioni e di partiti, e si scorgerà evidente allora l'imputabilità del Chazal. Fu la sua almeno crassa ignoranza, imperocchè era cognizione elementare nel suo ufficio che un ufficiale ammesso alla pensione non è più militare (1). Dicevano i Romani: « nec ignorantia te excusat si *scire debuisti* ex facto tuo injuriam verosimiliter posse contingere vel facturam » (2).

Anche il Bonasi dichiara che l'errore scusabile giustifica i funzionarii pubblici; ma, per venire a simile conclusione paragona questi ai liberi esercenti, avvocati, medici ecc. e cita una lunga serie di sentenze che stabiliscono rimpetto a questi tale postulato. Siccome queste sentenze andrebbero troppo oltre nello ammettere la scusa, mi è duopo avvertire la differenza grande che corre tra l'un caso e l'altro: nell'uno è un audace il quale attende che la sua capacità sia dagli altri ricercata — tantochè si discute se sia conforme a sistema liberale il sottoporre a cautele le professioni liberali — nell'altro si ha un imprudente — specialmente se dal semplice funzionario si risale sino al ministro — per le mani del quale devono passare necessariamente gli interessi del paese.

In linea generale si ritiene il ministro penalmente responsabile per i danni cagionati dalla negligenza: così se, anche senza dolo, fa sguernire una fortezza che viene a cadere in mano al nemico. Occorre naturalmente, perchè si possa comminare responsabilità, che un abile amministratore avesse potuto in via ordinaria impedir la catastrofe. Benchè il Mohl (3) si

(1) Nè ciò doveva far meraviglia in questo barone Chazal, il quale fu dalla Cassazione condannato altra volta a carcere correzionale per delitto ordinario; per iniziativa del Senato che, dietro proposta del senatore Van Schoor, ne chiese la grazia al Re, gli fu poi condonata la pena.

(2) *De injuria et damno*. Decr., cap. 8, l. 5, t. 36.

(3) Op. cit., pp. 150-52.

opponga a questa imputabilità, dobbiamo tuttavia convenire coll'opinione del Kerchove (1): « la différence qui sépare la violation directe d'une loi par le ministre du dommage causé par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions sans qu'aucune disposition positive de la loi ait été enfreinte, cette différence est purement formelle: que le devoir du ministre résulte d'un texte de loi ou de la nature même de ses fonctions, qu' importe! ».

E, oltre al Lagemans (2) che approva integralmente la teoria esposta, ne abbiamo conferma nelle leggi assiane sulla responsabilità ministeriale. La legge 5 luglio 1821 dichiarava responsabile il ministro che avesse grossolanamente *trascurato* i doveri delle sue funzioni: quella del marzo 1831 colpiva severamente il ministro che « avesse contribuito alla concessione d'un certificato di capacità, per via di proposizione alla nomina alle tali o tali cariche, ad un funzionario riconosciuto incapace, od avesse esso stesso fatto questa nomina ».

La responsabilità per imperizia e negligenza è qui abbastanza estesa. Nè molto diversamente per altro accadeva in Inghilterra, ove la Camera dei Lordi giudicando Lord Danby dichiarava: « i ministri sono responsabili della *giustizia* e dell'*onestà* di tutte le misure che emanano dalla Corona egualmente che della loro *legalità* (3) » « Imperitia quoque culpae adnumeratur » dicevano i Romani (4), i quali giungevano al punto da punire come negligente colui che, essendo infermo, commetteva danni a causa di questa sua infermità: « nec videtur iniquum si infirmitas culpae adnumeratur, num affectare quisque non debeat in quo vel intelligit, vel *intelligere debet* infirmitatem suam aliis perniciosam futuram » (5).

È evidente d'altronde che ogni specie di negligenza viene a ridursi ad un'ommissione, ove non sia anzi un fatto direttamente colposo. Ora le ommissioni devono essere punite in un ministro come i fatti, quando il ministro avesse obbligo di agire e non abbia agito: diceva assai bene il Mancini « il fatto legale comprende anche l'ommissione ».

Il Bonasi asserisce contrario a ragione il sistema di punire le ommissioni, il quale condurrebbe a condannare i Cavour ed i Bismark perchè molte ommissioni saranno per avventura anche a loro sfuggite. Certo in tutte le grandi amministrazioni sono facili e frequenti gli errori sia nei fatti che nelle ommissioni; ma ciò non implica che tutti siano punibili e il deferire nella specialità del caso il giudizio ad un corpo politico, è appunto motivato

(1) Op. cit., p. 119.
(2) Op. cit., p. 50.
(3) Hallam, *Const. Hist.*, vol. III, cap. 12°.
(4) L. 4, D. *De lege Aquilia*, IX, t. 3 — *De injuria et damno*, c. 8°, l. 5, t. 36.
(5) Tit. 8°, *De lege Aquilia.*

dalla necessità di sceverare il momento opportuno per iniziare l'accusa da quello in cui dessa riescirebbe superflua o dannosa. D'altro canto nelle ommissioni, come in tutte le specie di colpa, si calcola la gravità dello *eventus damni:* ove manca il fatto dannoso, non vi ha responsabilità per la colpa, così insegnano tutti i criminalisti. Laonde si potrà asserire che il tentativo di fatto colposo non sia imputabile, o, per parlare più rigorosamente, non esista in figura giuridica; ma non perciò dichiarare esenti da pena i fatti colposi. Nè Cavour nè Bismark cagionarono danni sensibili al loro paese per ommissioni colpose.

Con molta ragione quindi la legge Olandese punisce le ommissioni colpose; e, se il Bonasi la censura perchè vengano così a punirsi le ommissioni colpose e non gli atti colposi, puossi affermare che egli dimentica essere necessaria per quelle un'espressa dichiarazione, la quale sarebbe stata affatto superflua per punire i secondi, la cui imputabilità è evidente per tutti i cittadini e vieppiù per i fatti di un ministro destinato ad alta funzione per la sua presunta capacità (1).

CAPITOLO VI.

ATTI DI RESPONSABILITÀ

Siamo giunti al tema più arduo della nostra trattazione, in sentiero molto più battuto del precedente, nel quale la moltiplicità stessa delle opinioni è la difficoltà maggiore; specialmente perchè pochi contribuirono ad illuminarlo con ragionamenti certi. Non orgoglioso certo di credere di offrire io una soluzione precisa e definitiva, mi proverò tuttavia ad esporre fra tanti anche il mio avviso.

Il quesito resta così concepito: Quali sono i fatti, omissioni od atti positivi che siano, i quali danno luogo alla responsabilità nei ministri?

Confessiamo anzitutto che la domanda stessa è così ampia e comprensiva, che per sè sola fa soprassedere ad ogni giudizio. Apriamoci perciò la strada colla esposizione critica dei sistemi altrui, dal che sarà più facile dedurre libero e chiaro il nostro concetto.

Con questo intendimento, la dottrina del Constant sarà la prima ad

(1) L'art. 3° del disegno dalla Commissione incaricata d'esaminare il progetto Minervini sulla responsabilità ministeriale, colla relazione Ferraris del 18 dicembre 1868 diceva: La responsabilità speciale si estende a tutti gli atti senza distinzione e così tanto al fatto come all'omissione, connivenza, rifiuto, trascuranza ed imprudenza grave.

attrarre la nostra attenzione, dottrina da tutti commentata, da molti censurata, da pochi accolta (1). Questo insigne francese, che mantenne quale pubblicista una condotta ed un'opinione più ferme di quello che come uomo di Stato, introduce una grande distinzione degli atti dei ministri, *atti illegali* e *atti abusivi*. I primi costituiscono la usurpazione e l'esercizio di un potere che la legge non conferisce, gli altri un cattivo uso del potere conferito dalla legge: questi soli sarebbero colpiti dalla responsabilità ministeriale, non quelli, nei quali si includerebbero tutti i delitti privati, esenti certamente da giudizio politico. Offre il Constant il noto esempio del ministro che violi l'*Habeas Corpus* in Inghilterra: se questo atto sia legalmente sospeso ed il ministro nell'applicare il potere discrezionale confertogli commette azioni arbitrarie, è accusabile dalla Camera; se invece il ministro viola questo atto mentre è completamente in vigore, è colpevole verso la legge e giudicabile dai tribunali ordinari.

Questa teoria non avverte che, quando il ministro commette atti illegali, non fa che applicare l'autorità conferitagli dalla legge ad un fatto che non è nelle sue funzioni, fa cioè un cattivo uso del suo potere. Le due categorie vengono quindi a confondersi, essendo la prima una sottospecie della seconda. E con un esempio parmi facile a spiegare tale errore: un ministro pubblica un regolamento che usurpa l'autorità della legge: questo sarebbe, secondo il Constant, come le parole stesse indicano, un atto illegale, eppure non è che applicazione dell'autorità conferita dalla legge al ministro ad un atto, che non è quello per cui l'autorità medesima è concessa. Ed è evidentemente questo uno dei casi, in cui più giova deferire il giudizio ad una Corte speciale, il che purtuttavia sarebbe, secondo la teoria suesposta, escluso.

La distinzione dunque tra abuso ed eccesso di potere, a cui si riduce quella del Constant, è in parte inesatta, in parte consentanea alla natura dei due atti. È inesatta se pur si consideri che non è possibile un eccesso di potere senza un abuso del potere medesimo e che ogni eccesso è nella sua sostanza e nei suoi effetti un abuso. È giusta se si ritiene che l'atto abusivamente praticato e commesso non contiene sempre una positiva e certa violazione della legge: un ministro che nella distribuzione degli impieghi si lascia guidare dal nepotismo, che pratica arbitrarie traslocazioni, ecc., *abusa* ma senza commettere un *eccesso* del suo potere; i suoi atti hanno apparentemente carattere di legalità sebbene guidati da biasimevoli sentimenti. Ma v'è pure una censurabile abitudine di confondere

(1) La dottrina del Constant è accettata completamente dal Lagemans (op. cit., p. 46-48) ed in Italia dal Casanova, il quale anzi se ne appropria quasi testualmente le parole: il Brusa vi aggiunge in nota: « la distinzione fra atti illegali e cattivo esercizio di un potere legale è molto savia e conforme alla natura delle cose ».

l'*eccesso* di potere coll'*usurpazione*. L'eccesso indica già un certo grado di potere regolarmente esercitato: ond'è che, sebbene ogni eccesso di potere sia in fatto l'usurpazione di un diritto altrui, il vocabolo usurpazione di potere si applica precisamente a chi, senza esercitare potere alcuno nello Stato, uno ne usurpa, o per arte o per forza materiale. Diceva il Dalloz: « il y a un grand intérêt à ne confondre entre elles les différentes espèces d'excès de pouvoir, bien qu'on ne trouve nulle part des règles précises pour arriver à cette distinction ».

La distinzione del Constant vale a sceverare fra di loro gli atti di abuso da quelli di usurpazione, ma i veri atti di eccesso, che partecipano dell'una e dell'altra natura, non sono contemplati in questa teoria.

Il Constant si ispira nel suo sistema al giusto concetto, troppo trascurato da molti, che il giudizio dei ministri per responsabilità ministeriale non si estenda ai delitti privati. Io amplierei questa idea, e non solo per i delitti *privati* riterrei la Camera incompetente ad accusare i ministri, ma anche per tutti quei fatti che sono reati *comuni*. Il Codice penale punisce tutti i reati, di cui la comune degli uomini può essere imputata, lascia alle leggi speciali il contemplare quei reati peculiari che in un dato esercizio si possono commettere. È raro trovare una legge, la quale non contenga comminatorie speciali contro la sua violazione, dalle leggi elettorali, alle leggi di dogana, di posta, di ferrovia, ecc...: e queste norme speciali sono assai bene contenute in una legge speciale perchè affatto distinte dal carattere di penalità generale. Nello stesso modo diceva con molta verità il ministro Belga Tesch, il 23 marzo 1861, in risposta a M. Cosmans — il quale aveva sollevato appunto la questione se dovessero inserirsi nel Codice penale le norme speciali della responsabilità o farsene una legge apposita — « la legge sulla responsabilità è chiamata a regolare i fatti d'un carattere particolare e perciò non entra nel diritto penale comune ».

Egli è che si riconosce la necessità di separare le norme riflettenti casi comuni a tutti gli individui, da quelle che si riferiscono a specialità di casi. Nè io comprendo come i ministri, i quali non mutano natura salendo il seggio ambìto, debbano rendere per la loro persona frustranea quella legge che si applica a tutti i loro cittadini. Se per avventura la funzione di che sono investiti renderà più agevole il reato, se ne hanno maggior incitamento, se il loro esempio si dimostrerà più pernicioso, sarà forse il caso di decrescere od aumentare di qualche grado la pena ordinaria, non di mutare addirittura l'ordine della penalità e della giurisdizione. Onde di fronte ai delitti privati del Constant io colloco i delitti comuni, intesa questa parola non già nel senso contrapposto a politici, ma come denotante un concetto applicabile a tutte le persone indistintamente.

Ma qui occorre arrestarci e non avanzarci tropp'oltre col Bonasi, il quale vorrebbe riescire a dimostrare che il Codice penale contempla tutti i casi possibili di responsabilità: e sarebbe quasi riescito in tale intrapresa se non fosse che i progetti presi da lui ad esame per dimostrare la loro comprensione nelle formole del Codice penale, avevano appunto dimenticato buona parte dei reati prettamente ministeriali. Si supponga il caso di uno spreco di danari pubblici fatto in piena buona fede, senza l'appropriazione d'un centesimo; si pensi al caso di una conflagrazione generale senza che il ministro abbia preparata la prossima mobilitazione delle truppe e con deficienza degli approvvigionamenti militari; si abbia una grave sommossa, provocata da uno scioglimento di comizio legittimo, ma inopportuno: sono casi tutti non previsti dal Codice penale, eppure sommamente punibili in un ministro. Egli è perciò impossibile ritenere col Bonasi che dal Codice penale siano previsti tutti i casi possibili di responsabilità ministeriale.

Il Constant, anche fermandosi alla distinzione da lui fatta degli atti ministeriali, avrebbe avuto un grande merito se non avesse confuso il suo sistema con un altro affatto diverso, volendo intercalare due principii diversi a base dei suoi concetti i quali restano talora completati sì, ma più spesso ingarbugliati. Quest'altra teoria è quella che scevera i reati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali da quelli attuati fuori di queste funzioni.

Anche l'Hello, il quale aveva già posto molto meglio la marcata differenza fra atti pubblici, che sottopongono il ministro a responsabilità, ed atti privati per i quali questi è soggetto ai tribunali ordinari, scende poi d'un tratto a confondere questo concetto coll'altro, pure erroneamente proposto dal Constant.

Tale sistema, che è molto generalmente accolto e sostenuto con grande calore dal Kerchove e, sulle sue orme dal Thonissen (1), concretato anzi ufficialmente nella legge Belga per i reati ministeriali commessi fuori dell'esercizio delle funzioni, non è per me da approvare: imperocchè la ricerca dell'essere o no un atto commesso nell'esercizio delle funzioni è ricerca posteriore e non anteriore, ricerca da farsi quando si studiano le qualifiche del reato, ma che non deve influire sul fatto se il reato sia ministeriale o

(1) Il Thonissen colloca fra gli atti che suppongono l'esercizio del potere ministeriale certuni che chiunque potrebbe commettere, come il tradimento, la violazione della costituzione, l'usurpazione di poteri, l'alterazione perfida delle forme giudiziarie ecc. (*Comm. alla Cost. Belga*, p. 198); ma si distingue dal Kerchove in ciò che egli veramente differenzia fra « actes qui supposent l'exercice de la puissance ministérielle » e « actes qui n'offrent qu'un caractère privé ».

no. La stessa classificazione fatta dal Kerchove vale a dimostrare la insostenibilità del sistema: egli divide la responsabilità in politica ed ordinaria, la prima abbraccia i fatti commessi nell'esercizio delle funzioni, la seconda implica i fatti estranei a questo esercizio; quasichè un ministro, il quale nella sua gestione si appropria danari del pubblico, commettesse reato politico.

Vediamo come il Constant innesti questo falso concetto nel suo sistema. Dopo avere posta la differenza fra atti privati ed atti che tale qualità non rivestono, per completare la spiegazione degli *atti illegali* e dei caratteri che li distinguono dagli *atti abusivi* — quelli esclusi dalla responsabilità ministeriale, comprendendo come sottospecie gli atti privati, questi veri oggetti della responsabilità ministeriale — dice: « pour tout ce qui est hors des fonctions ministérielles, les ministres ne sont pas responsables, mais soumis à la justice ordinaire comme tout autre individu: or tous les actes illégaux sont hors des fonctions ministérielles car les fonctions ministérielles ne confèrent qu'un pouvoir légal ». Ma è lecita qui una domanda che dimostra la confusione degli espressi concetti: qual'è la specie maggiore, quella degli atti illegali o quella degli atti estranei all'esercizio delle funzioni ministeriali? Sono i primi od i secondi il genere, sotto cui gli altri, quale specie, si classifichino? Secondo è qui scritto, parrebbe che gli ultimi formino una categoria più ampia dei primi, senza di che il suo ragionamento non reggerebbe: tutto quanto si riferisce al genere deve trovare applicazione alla specie puranco, ma non tutte le qualità della specie sono necessariamente riscontrabili nel genere. Se adunque il Constant ritiene per più ampia categoria quello dei reati commessi nell'esercizio delle funzioni ministeriali, perchè non si ferma a questa distinzione e la intreccia con un'altra affatto diversa? O forse che intese nella specie degli atti commessi nell'esercizio delle funzioni suddistinguere fra atti illegali ed atti abusivi? Questo non appare dalla sua dimostrazione: chè anzi l'esempio, che propone, di responsabilità vera ministeriale, si compone di atti, di cui l'uno è abusivo commesso *nell'*esercizio, l'altro illegale, ma già commesso *fuori* dell'esercizio.

Onde il Constant avrebbe assai meglio opinato attenendosi alla prima distinzione netta e precisa, fra atti illegali ed atti abusivi. E questa distinzione, adottata la spiegazione, che io credo darne, non è a ripudiarsi: atti *illegali* restano tutti quelli che la *legge* contempla come reati che tutti possono commettere, e questi non sono punibili in via di responsabilità ministeriale: atti *abusivi* non contemplati da alcuna legge comune, da prevedersi da legge speciale, vero oggetto della responsabilità ministeriale. Qualunque atto adunque, sia commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali o fuori di questo, è atto di responsabilità se costituisce un reato non colpito dalla

legge comune. Qui sta naturalmente incluso il concetto essere questo un reato, che non poteva perpetrarsi se non dal ministro, imperocchè altrimenti sarebbe già contemplato dalla legge comune. Chè, se questa non è completa, vi si aggiungano le nuove forme di reati che si escogitassero, ma non si confonda un caso speciale di responsabilità con quello di una responsabilità comune a tutti gli uomini.

Un secondo esempio il Constant trae dalla vita privata, il quale vale anche più dimostrare come siano intricati i due sistemi. E mentre l'esempio del Wilkes è confutato da tutti coloro che si occupano della sua teoria, coll'obiezione specialmente che l'azione da Wilkes intentata ai ministri era puramente civile, io mi fermerò all'altro sul quale i commentatori sono quasi tutti sorvolati. « Si je confie, egli dice, à un homme la gestion de ma fortune et qu'il abuse de ma confiance pour faire des opérations évidemment contraires à mes volontés et à mes intérêts, il n'est responsable: mais si ce même homme force mon coffre-fort pour m'enlever une somme que je ne lui aurais pas confiée, on ne dira pas qu'il est responsable comme mon agent, mais il sera punissable pour atteinte portée à ma propriété: dans le premier cas, il aurait abusé d'une autorisation légale que je lui aurais donné et la responsabilité s'ensuivrait: dans la seconde hypothèse il aurait agi sans autorisation et son délit n'aurait rien de commun avec la responsabilité ».

Non soffermiamoci sulle facili obiezioni che si potrebbero sollevare osservando la distanza enorme che corre tra un ministro ed un mandatario privato, appaghiamoci di notare che gli atti d'abuso di confidenza del mandatario privato sono reati veri e proprii, punibili alla stessa stregua che l'apertura della cassa-forte per toglervi il denaro. Il primo esempio accennato dal Constant comprende in sè stesso tante diverse sottospecie, da rendere affatto differente questo caso da quello della responsabilità ministeriale; attesochè fra quest' abuso di fiducia si possano comprendere vari reati privati comuni, ai quali certamente il Constant non avrebbe esteso la responsabilità ministeriale. Se il mandatario, ad esempio, al quale è stata affidata la cura di un fondo attiguo al proprio, promove la mala conduzione di quello in guisa che i detriti o le acque scolaticcie od altrimenti decorrano ad alimentare il proprio, avremo un abuso di fiducia e non perciò un caso di responsabilità diversa dalla comune. Ciò apparisce più evidente quando si consideri il caso di un mandatario a cui si dia incarico di fare un atto di liberalità per conto del mandante, e che rivolga questa liberalità a proprio vantaggio mediante una donazione per interposta persona o faccia comparire questa liberalità come sua propria: quale responsabilità sarà questa, la comune o la speciale? È questo un

vero e proprio reato, attesochè si tratti di appropriazione del fatto altrui, eppure il fatto è di natura tutta speciale.

Se un ministro consiglia al Re di rifiutare la grazia ad un condannato, mentre ha in mano le prove evidenti della sua innocenza, commette un atto che entra eminentemente nell'esercizio delle funzioni, eppure è un atto illegale perchè la legge non consente di punire un innocente e la grazia, si noti, non è già atto arbitrario, ma atto destinato a prevenire appunto il caso di condanna di un innocente.

Se un ministro ordina ad ufficiali di pubblica sicurezza di arrestare un innocente e commina castighi severi ai magistrati ove non lo condannino, questi sono atti illegali, perchè posti fuori della sfera delle azioni consentitegli dalla legge, eppure commessi evidentemente nell'esercizio delle proprie funzioni, tanto vero che niun altri potrebbe mai ciò fare senz'essere ministro. E questi atti, ancorchè illegali, sono perseguibili in via di responsabilità.

La distinzione, d'altronde, fatta dal Constant fra atti illegali ed abusivi è evidentemente difficile a stabilirsi: io sostengo ad esempio che imporre ad un magistrato la sua sentenza è un atto illegale e forse il Constant l'avrebbe ritenuto semplicemente abusivo, o forse dovrà considerarsi illegale ed abusivo nel tempo stesso. La frase del Constant che tutti gli atti illegali sono fuori delle funzioni ministeriali è, come moltissime frasi, giusta ed erronea ad un tempo. Erronea, nel senso che compiendo un atto illegale il ministro lascia la sua qualità di ministro per rivestir quella soltanto di privato. Giusta, quando la si afferma nel senso che il ministro, stando all'ufficio affidatogli, non dovrebbe compiere atti illegali.

Riteniamo dunque per fermo che i reati già contemplati dal Codice Penale comune vanno puniti secondo la norma generale, ancorchè commessi da ministri, con qualche aggravamento talora, se vuolsi, perchè la posizione del ministro rendesse troppo facile il ripetersi di essi; se pure il venire con ciò ad abbracciare per qualche piccola parte il sistema del Romagnosi e del Feuerbach non attira i fulmini di chi crede, che a questa maggior facilità di commetter il reato, dovrebbe rispondere una diminuzione di pena. I reati invece non previsti dal Codice, i quali pertanto è evidente essere compresi siffattamente nell'esercizio delle funzioni ministeriali da non potersi altrimenti commettere che da un ministro, saranno trattati secondo norme speciali da delinearsi. Saranvi così

1° Atti puniti dalla legge comune:

a) Tutti i reati comuni non dipendenti da funzioni ministeriali;

b) Reati commessi nell'esercizio delle funzioni e contemplati dal Codice Penale.

2° Oggetto della responsabilità ministeriale :

Reati commessi nell'esercizio delle funzioni di ministro, non contemplati dal Codice Penale (1).

Pellegrino Rossi, coll'usato ingegno, ha presentato una bella distinzione assai più conforme al vero di quanto gli altri pubblicisti siansi sforzati ; ma fu troppo timido nel predicarne l'attuazione. Ed io sono lieto di pensare che la mia teoria, sebbene accolta sotto aspetto diverso, sia in fondo molto simile alla sua. Il Rossi distingueva tre specie di atti :

1° Atti veri ministeriali sarebbero quelli che un ministro ha missione di fare, e che per avventura più precisamente si potrebbero denominare: atti nella cui cerchia si aggirano le ordinarie funzioni del ministro ; imperocchè ben diceva la Cassazione di Parigi con sentenza 7 maggio 1846 : « il diritto di commettere un reato non può far parte di alcuna pubblica funzione ». Tutti gli atti di ommissione o di azione di questa categoria dànno, secondo il Rossi, luogo a responsabilità ; e molto esattamente qui opina il pubblicista italiano attesochè siano appunto oggetto di responsabilità speciale i fatti commessi nella cerchia speciale di funzioni. Ciò vale contro il Rossi stesso a dimostrare la necessità di una legge apposita, non essendo dalla legge penale comune contemplati quegli atti che si riferiscano, per citare gli esempi stessi addotti dal Rossi, alle cattive norme di reclutamento, di armamento, d'istruzione dell'esercito, ecc.

2° Atti non veramente ministeriali, ma che un ministro può compiere nella qualità di ministro, ancorchè non sia necessaria tale qualità: così

(1) Il progetto Minervini sulla responsabilità stabiliva che i ministri, come pubblici funzionari, sono soggetti alle prescrizioni e sanzioni del diritto comune pei reati previsti dalle leggi penali commessi nell'esercizio delle loro funzioni. Potendosi però allora domandare a che giovi un progetto sulla responsabilità se non per dare norme di procedimento, quando l'art. 2°, il quale crede di provvedere alla responsabilità speciale, parifica il ministro a qualunque funzionario colpevole........

La Commissione nominata per esaminare questo disegno di legge, dichiarava che la responsabilità ministeriale è quella che si riferisce agli atti dei ministri come tali, bastando le leggi comuni per i reati o fatti della vita civile che essi compiono come cittadini; ed anche come pubblici uffiziali, alcuni atti di giurisdizione amministrativa, che non assumono carattere politico, non dànno luogo a responsabilità ministeriale. Invece l'on. Panattoni aveva insistito per far inserire nella relazione cenno della sua opinione contraria. Secondo lui la responsabilità si cangia di politica in giuridica, secondo essi per dolo o per colpa grave commettono abusi, od eccessi o mancanze, che, sebbene non previsti dal Codice comune, essendo avvenute nell'esercizio delle loro funzioni, producono violazioni delle leggi. Quando l'atto non sia connesso all'esercizio delle proprie funzioni, il Pubblico Ministero dovrebbe procedere tosto agli atti urgenti, dandone poscia avviso ai Presidenti delle Camere; quando invece il delitto comune si commette nell'esercizio delle proprie funzioni, la Camera dovrebbe deliberare se le funzioni pubbliche prevalgano o no all'ordinario disposto del Codice comune.

sarebbe il corrispondere col nemico, reato il quale viene agevolato dalla qualità di ministro, ma potrebbe pure commettersi da un delatore qualunque.

Questa seconda categoria è stata molto bene stabilita: il voler restringersi a sceverarne due classi soltanto è ciò che ha condotto parecchi ad errore. Il ministro, che non dà esecuzione ad una legge votata e sancita, compie un atto abusivo che egli solo potrebbe commettere: il ministro invece, il quale dà forza di legge ad un progetto non votato dalle Camere, fa atto che tutti potrebbero praticare usurpando autorità, ma è agevolato dalla sua qualità. La teoria del Mangin (1), per cui non dovessero ritenersi compiuti nell'esercizio delle funzioni se non quegli atti che solo da parte d'un funzionario sono possibili, pecca appunto in questo senso: gli atti comuni non sono perciò meno talora compiuti nell'esercizio delle funzioni, le quali valgono ad agevolargli il cammino. Quantunque non adottata da noi, sarebbe certo migliore la definizione di Faustin Hélie (2) « un reato è compiuto nell' esercizio delle funzioni tutte le volte che costituisce un abuso qualunque del potere, che queste gli conferiscono e compiuto nella sua qualità ed in virtù del suo mandato ».

3° Atti che il ministro può fare come qualunque privato, ed a cui la sua qualità di ministro nulla aggiunge.

Il Rossi dichiara rigorosamente parlando non esservi responsabilità che nel primo caso; ma soggiunge essere questo vero solo in teoria, riuscendo in pratica molto difficile la distinzione: l'accordo doloso, ad esempio, fra un ministro ed un fornitore militare perchè questi faccia mancare i viveri all'esercito non si può ben definire se alla prima od alla seconda categoria appartenga. A me pare chiaro ascriversi questo reato alla prima classe, perocchè è nella funzione precisa del ministro provvedere all'approvvigionamento dell'esercito; tanto più che impossibile sarebbe ad un estraneo fare un simile contratto col fornitore sorvegliato debitamente dal ministro. Se, essendo funzione del ministro impedir un fatto, lo coadiuva invece, commette un vero reato ministeriale, imperocchè possiamo ripetere col Daunou (3): « il potere è arbitrario, oppressivo, dispotico allorquando impiega le proprie forze a commettere per suo conto attentati simili a quelli che deve reprimere ».

Soffermandoci perciò alla teoria esposta dal Rossi, benchè troppo presto ritirata, osservo con piacere la sua analogia col concetto da me più sopra espresso. Gli atti della prima classe del Rossi sono specificamente quelli esclusi dal Codice Penale, che non poteva razionalmente contemplare atti di indole così speciale: i secondi corrispondono ai reati previsti dal Codice Penale, aggravati o degradati per le qualità di ministri: gli ultimi sono

(1) *Actes publics*, n° 258.
(2) *Traité d'instruction criminelle*, l. 2, p. 483.
(3) *Essais sur les garanties individuelles*, p. 3.

quelli direttamente contemplati dal Codice Penale perocchè il ministro non è diverso da un comune cittadino nei fatti di comune pertinenza.

Poichè io non conto entrare nelle questioni di procedura, in cui abbiamo maestro e guida il bellissimo scritto dell'on. prof. Nocito (1), mi limito perciò ad accennare che la teoria suesposta aggiungerebbe il pregio di evitare molte difficoltà di giurisdizione, per conoscere quali reati siano di competenza dell'Alta Corte e quali dei tribunali ordinari. I fatti contemplati dal Codice Penale debbono essere giudicati dai tribunali ordinari, ritenuti dal legislatore capaci ed imparziali. La competenza speciale sorge riguardo ai reati non previsti dal Codice, per i quali è ad evidenza incompetente un tribunale ordinario se il legislatore non credette porne le norme regolatrici nel Codice ordinario delle pene. Ciò sarebbe conforme alla definizione che il Fischel dà dell'*impeachement*, quello, egli dice, che si applica alla violazione dei principii riconosciuti del diritto al di fuori dei casi previsti dalle disposizioni speciali della legge.

Riconosco però anche il vantaggio che offre la opinione del Cherbuliez, che vorrebbe ai tribunali ordinari spettasse soltanto la cognizione degli atti che ledono diritti privati ed all'Alta Corte quella degli atti riflettenti l'interesse generale: essendo specialmente utile l'istituzione di un corpo apposito a giudicare se *convenga* turbare la tranquillità del corpo sociale per reprimere certi reati che traggono loro esistenza dalla forma di governo. Dimentico appunto della necessità di riservare la solennità dei giudizi politici ai soli casi che non possono convenientemente deferirsi ai tribunali ordinari, si dimostra lo Story, allorquando per sua opinione o forse per semplice esposizione del sistema americano dice : « l'espressione — giudizio politico — non implica soltanto l'idea di delitto politico perocchè si può applicare parimenti a delitti non politici purchè siano commessi nell'esercizio di funzioni uffiziali ».

Contemperando la dottrina del Cherbuliez colle idee da me esposte, potrei condurmi a ritenere che tutti i fatti contemplati dal diritto speciale vadano devoluti all'Alta Corte; e di quelli sanciti dal Codice penale siano competenti l'Alta Corte ed i tribunali ordinari, secondochè riflettano l'interesse generale o l'interesse privato. Se un conflitto però insorgesse fra i

(1) *Del Senato costituito in Alta Corte di giustizia*, Bologna 1872. (Seconda ed., Torino 1886). Questa dotta opera provvide opportunamente alla lacuna lasciata dai trattatisti sia di diritto penale sia di diritto costituzionale, i quali, forse scaricandosi gli uni sugli altri lo studio di questo tema che sta veramente a cavalcioni dei confini di loro separazione, ne lasciavano mal tratteggiata la specie. Le opinioni del Nocito sono tutte coscienziosamente e con profondità di dottrina sostenute, benchè debba riconoscere la disparità di concetti che in certi argomenti ci separa, peculiarmente sulla attuabilità e bontà di un giurì speciale per i reati ministeriali.

tribunali comuni e la Camera (1) ed il Senato, è evidente dover prevalere la competenza di questi come l'interesse generale al particolare deve sempre presiedere: tant'è che essi, prima del 1877, quando i conflitti tra le Cassazioni vennero deferiti alla risoluzione della Cassazione Romana, erano competenti a risolvere dei conflitti giudiziari. Non sarebbe anzi riprovevole l'esempio della Svezia, in cui l'accusa contro i ministri è sempre prodotta alla Cancelleria degli Stati, dalla quale poi si fa la distribuzione alla Suprema Corte di giustizia o agli Stati medesimi.

CAPITOLO VII.

È NECESSARIA UNA LEGGE SPECIALE?

Dato adunque che dei reati commessi dai ministri debbasi fare la grande classificazione, di cui sopra discorremmo, tra reati previsti dal Codice penale e atti non contemplati da questa raccolta di disposizioni punitive, sorge spontanea la domanda su cui s'affaticano tutti i pubblicisti che della responsabilità ministeriale si occupano: è necessaria una legge speciale?

La risposta era più ardua per quei pubblicisti, i quali, non basando la classificazione loro su alcun dato preciso, erano costretti a far entrare nella legge speciale tutti gli atti punibili, ancorchè già contemplati dal Codice penale. Con che si vedeva chiara l'anomalia di costituire il ministro quasi esente dalle pene comuni ed immune dalle leggi generali. Se legge speciale v'ha per il ministro, è unicamente perchè la posizione d'ufficio, che egli occupa, può collocarlo di fronte ad atti non comuni agli altri cittadini, atti i quali richiedono perciò una legge speciale.

Col raggirare tutti gli atti ministeriali in una sola disquisizione, quegli esimii pubblicisti caddero in tale gravissimo errore, che li portava a conseguenze siffatte da farli ritrarre dalla via opportuna. Riprodurre gli articoli del Codice penale non era conveniente; riformarli e riprodurne il concetto era censnra al legislatore antecedente senza poter persuadersi di superarlo; rigettare tutta la classificazione del Codice penale era impossibile, nè alcun

(1) Do come stabilito che l'accusa sia lasciata alla Camera perchè non può dessa lasciarsi al P. M. che è nella diretta dipendenza del ministro, nè deferirsi al pubblico, il quale non deve aver altro mezzo d'intervento che il diritto di petizione. Che tale diritto spettasse al popolo in Roma si comprende perchè tutto il diritto criminale era ivi improntato al principio dell'accusa pubblica promossa da colui a cui riesciva favorevole la *Divinatio* (Ciceroñe, *De divinatione*, XX).

Sull'utilità dell'esercizio pubblico del diritto d'accusa in un governo libero e dei suoi effetti (V. Machiavelli, *Discorsi*, lib. I, cap. 7 e 8).

ingegno vi si sarebbe accinto. Onde la difficoltà di concretare in poche formole il concetto generale del Codice senza distinzione fra il caso, in cui questo già vi comminasse pene, e quello in cui pene nuove dovessero corrispondere a reati nuovi (1).

La legge sulla responsabilità ministeriale deve essere legge sulla responsabilità semplicemente ministeriale, la quale non dicesi responsabilità civile o penale, è legge su una responsabilità tutta peculiare. Come un mugnaio, il quale consegni di aver macinato 100 sacchi di grano mentre ne ha in realtà macinato 500, non commette reato in sè, così pene speciali devono contemplare casi speciali di incriminabilità. Non sarebbe reato il persuadere, anche con donativi, un elettore a votare piuttosto per Tizio che per Mario; disposizioni speciali devono ciò stabilire, chè altrimenti alla ragion comune non ripugna un tal fatto nè presenta pericolo per la sicurezza sia individuale, sia sociale, da costituire reato vero e proprio. Una legge perciò che sceveri il fatto comune dal fatto speciale, il reato dall'atto ministeriale colpevole, non sarà più intricata ed ardua sì da offuscare le menti dei più acuti legislatori, ma richiederà soltanto l'ingegno di costoro per integrare in pochi concetti le svariate forme di queste trasgressioni.

« La responsabilité ministérielle qui n'existe qu'en principe, dice l'Hello (2), n'existe pas ». E in questa frase incisiva è racchiuso tutto il concetto della necessità d'una formola legislativa speciale per concretare in oggetto giuridico quanto non è se non il portato della coscienza sociale. La società ha ragione di temere dai ministri certi atti che ne possono compromettere la esistenza e la prosperità, ha diritto perciò di tutelarsi; ed al diritto in lei corrisponde un dovere, imperocchè un individuo può far getto della sua vita, della sua fortuna, del suo onore, ma una società non ha diritto di vincolare con sè stessa i posteri, col presente l'avvenire: la società ha il dovere di respingere gli attacchi interni come gli esterni, di lottare

(1) La Relazione Ferraris, già citata, posta la questione se si dovessero dichiarare singolarmente i casi di responsabilità, o dichiarare almeno i *titoli* degli atti qualificanti la responsabilità, o limitarsi a dichiarare le caratteristiche degli atti costituenti casi di responsabilità; dopo aver esclusa la prima ipotesi come ineffettuabile, la seconda pure dietro la considerazione che, o i titoli medesimi già si trovano nel Codice penale ed allora risulta inutile la comminatoria nuova, oppure non vi si trovano, ed allora troppo meschina e scarsa è l'enunciazione, si mantiene alla terza, la quale fa appello alla virtù d'apprezzamento dell'Assemblea accusatrice e della giudicatrice.

(2) *Du régime constitutionnel*, pag. 200. Non deve accettarsi la teoria che affermava l'on. Bertolé-Viale, ministro della guerra, discutendosi il bilancio della guerra: « Per parte mia, che pur conto qualche anno di vita parlamentare, sentii troppe volte parlare di responsabilità ministeriale, ma quali limiti abbia e che cosa essa sia propriamente davvero non saprei » (Tornata 3 giugno 1887, Atti Parl., p. 3195).

contro ai tiranni ed oppressori come di far la guerra ai nemici al di là della frontiera. La società esiste per fine superiore all'interesse materiale, esiste e permane per uno scopo di civiltà e di progresso, perdura costante per conseguire il fine dell'uomo, la libertà. Tutti questi intenti non sono nelle mani di persone che ne possano disporre a talento, non concedono il diritto di accettare un dominio assoluto ed oppressore, dànno il diritto di vivere liberi ed il dovere di respingere la servitù.

È dunque non solo misura egoistica e prudenziale quella dei legislatori, che vanno introducendo nel diritto penale sanzioni nuove, man mano che forme di reato novelle si presentano o sentimenti nuovi da cui possano i rei essere dominati per rintuzzare le malvagie passioni; non è misura di convenienza ma di giustizia, non è atto di possanza ma di dovere, dovere verso la società, dovere verso il colpevole medesimo, il quale nella società ha diritto di trovare la guarigione del suo male morale. La società ha il dovere verso tutti i suoi componenti di avvertirli delle loro colpe, precisamente come il padre di famiglia ha il dovere di ammonire i suoi figli: tutti i cittadini sono — non figli del Re, dottrina che si imparò a conoscere col Fillmer, ma anche a respingere col Montesquieu e col Rousseau — ma figli della società la quale ha missione sociale e morale, di punizione e di prevenzione. La società ha dunque il diritto ed il dovere di illuminare i suoi figli; di indicar loro che i sentimenti, di cui si inonda il loro cuore, di cui si pasce la loro mente, vanno corretti alla coesistenza e conformità dello scopo di tutti i cittadini; di aiutarli nel discernere, frammezzo alla massa delle tentazioni e dei rimorsi, dei desideri e dei timori, delle aspirazioni e delle paure, il giusto dall'ingiusto; di prestar loro mano soccorrevole nello sceverare quanto è confuso nella mente, quanto è indistinto nei cuori.

Il sentimento di responsabilità di cui ciascuno ha la coscienza cresce man mano che si avanza in età ed in posizione sociale. Il bambino non ha la responsabilità neppure della propria esistenza, di cui lascia tutta la cura regolatrice agli affettuosi parenti. Il giovanetto sente la responsabilità di qualche cosa che lo interessa, che lo innalza o lo deprime sui suoi compagni, sente la responsabilità dello studio. Il giovane adulto, in mezzo alle carriere della vita, fra i moti della passione e i dettati della ragione, fra i sentimenti proprii e i consigli altrui, sente la responsabilità della scelta. L'uomo maturo sente la responsabilità dolce o pesante della famiglia, a lui incombe di mantenerla, di indirizzarla, di educarla; se uomo pubblico, gli spetta la responsabilità del Comune, della provincia, della nazione, e, se questa è per avventura soltanto morale, gli è perchè una responsabilità giuridica si presenta d'altro lato. L'uomo inerte, l'uomo indegno di sè e dei suoi simili, l'uomo che spreca le facoltà affidategli dalla creazione è l'uomo che non

sente responsabilità: la responsabilità è la forza e la misura della intelligenza, della potenza.

Ma tutti i responsabili ne provano l'effetto regolatore: la prova della responsabilità dell'esistenza è la morte, l'esperimento della responsabilità dello studio è l'esame; la responsabilità della famiglia si concreta nella fame o nel delitto; la responsabilità dell'uomo pubblico si esplica nella legge; vindice dei diritti violati, preventrice dei delitti futuri. Ma questa legge non è costituita dal solo diritto razionale: dessa è il risultato della convenienza unita alla ragione, della consuetudine congiunta al diritto, dei costumi e dell'indole del popolo commista alla regola comune: perciò le leggi variano di luogo a luogo, di tempo in tempo: perciò il diritto penale si informa in un Codice; perciò la mente sociale si impone alla mente individuale; perciò non il diritto puro si applica alla violazione, ma il diritto umano, cioè il diritto conglobato con tutte quelle aspirazioni momentanee, passeggiere e mutabili che dànno luogo alla mutabilità delle leggi penali. Non si lascia dunque arbitrio a chi applica la pena di consultare nel momento la voce della coscienza, dato pur fosse che questa voce risultasse dall'intera società; imperocchè le passioni o le convenienze troppo spinte o il timore esagerato o l'innocuità futura dell'agente possono modificare radicalmente quanto si deve statuire. Nello stesso modo ciò deve accadere per il reo comune e per il reo ministro: la legge evidente e chiara deve illuminare l'uno e l'altro, servir di norma a chi applica la pena per l'uno e per l'altro, prevenire col timore e questo e quello (1).

Il Casanova, per opporsi alla formazione di una legge speciale sulla responsabilità ministeriale, adduce una ragione che prova troppo: trova illusorio il fare una legge precisa su tale argomento, ma aggiunge che ciò accade in generale di tutte le leggi criminali: non torna questo più dunque a motivo per non fare una legge speciale se la legge criminale generica si è pur fatta. Questa teoria come quella del Rossi che riteneva indefinibili i reati, è confutata dal Carrara (2): i reati politici anche quelli commessi dalla comune dei cittadini, sono piuttosto descritti che definiti e, se definiti, lo sono assai male, perocchè il diritto, che essi violano, ha la sua genesi nella ragione indiretta ed implicita.

L'opinione pubblica è la prima forza dell'organismo costituzionale.

(1) La relazione MANCINI sul progetto da lui presentato, come ministro Guardasigilli, d'accordo coll'on. Nicotera, ministro dell'Interno, il 25 nov. 1876 intorno alla *Responsabilità dei pubblici funzionari* diceva: « dove i depositari delle pubbliche autorità immemori della loro missione di vegliare alla osservanza delle leggi possono, senza tema di efficace giuridica responsabilità, essi stessi violarle, recando offesa ai diritti dei cittadini, ivi la libertà, ancorchè garantita dallo Statuto, è vana e bugiarda parola ».

(2) CARRARA, *Conclusioni dei Lineamenti di pratica legislativa penale.*

onde chi si è alzato coll'appoggio della pubblica opinione sia posto fuori del sospetto di volersi macchiare con volgari reati. Se si tratta di reati politici, o essi sono conformi alla pubblica opinione e non possono essere utilmente censurati, o essi sono dalla pubblica opinione disapprovati e i ministri non potranno resistere alla disapprovazione di quella regina del mondo. Onde parrebbe a taluni inutile una legge sulla responsabilità ministeriale, male argomentando dalla potenza della pubblica opinione al poco fondato consiglio che essa non possa essere guidata e corretta, e quasi che la legge fatta non venisse ad impedire l'applicazione della pena comminata, e non fosse ad ogni modo un freno al partito vincitore nella repressione del partito vinto. La legge della responsabilità è ad un tempo una misura con cui l'Assemblea si premunisce contro le violenze e i soprusi dei ministri, ma anche e più specialmente una garanzia a loro favore affinchè le cieche maggioranze non possano inventare al tempo stesso la legge e la pena.

La responsabilità è la sanzione e nello stesso tempo la garanzia dell'agente, che ne attende lode o biasimo da coloro cui riguarda l'azione, i quali vi trovano una speranza di giustizia, un mezzo di riparare all'ingiustizia (1). Un secolo può scorrere senza che le leggi relative al giudizio d'un grande funzionario pubblico ricevano la necessaria applicazione; ma talora, come per una fatalità deplorevole, le accuse si ripetono in breve intervallo di tempo e gettano il turbamento in tutte le coscienze. Ed è dovere di regolare, ove non sia possibile prevenire, il corso delle rivoluzioni e fare in modo che colle norme prestabilite si evitino le esagerazioni dei tempi tumultuosi. E coloro, i quali anche in tempo di rivoluzione, restano all'infuori delle lotte politiche, e ve ne sono molti, ancorchè la nostra mente sia abituata alle cupe immaginazioni della rivoluzione francese, avranno le loro coscienze meno turbate quando vedano succedere a quella lotta una conseguenza che abbia tutti gli attributi della legalità. E quando tali necessità si manifestino, resti intatta la fede nella giustizia; siano le regole stabilite in precedenza e non piglino mai la parvenza di atti ispirati dai bisogni o dalle esigenze del momento; la punizione del delitto sia certa, ma anche sicura l'innocenza e non esposta giammai a soccombere sotto la pressione di influenze esteriori, e, come si trattasse d'un fatto giudiziario, che è nel tempo stesso un avvenimento pubblico, tutto, insino alla solennità delle forme, valga a rassicurare gli spiriti e ad imporre silenzio alle passioni (2). L'on. Mancini, nel progetto citato, ammetteva che la responsabilità dei mi-

(1) Relazione FERRARIS cit., p. 7.

(2) V. l'opinione del signor BARTHE, ex-ministro di Luigi Filippo, nella sua relazione intorno al progetto di senatoconsulto del 1858 relativo alla competenza dell'Alta Corte di giustizia.

nistri, sarebbe egualmente sancita anche senza la legge che prometteva di presentare; ma « una legge speciale ne faciliterà i giudizi rendendone certi o definiti i casi, limitando la responsabilità ministeriale ai soli casi definiti, facendola molte volte individuale anzichè collettiva, togliendo all'Assemblea loro giudice, lo sconfinato potere che ora esercita sulla scelta e misura delle pene ». In sostanza, i ministri potranno considerare codesta futura legge piuttosto come una di protezione e di favore a loro riguardo, non già come il titolo e la fonte della loro responsabilità.

Non occorre, dopo tutto ciò, un'esplicazione maggiore a fine di provare la necessità di una legge speciale per i reati peculiari ai ministri, la quale riesce ad evitare il turbamento, che un subito giudizio sulla natura del reato e della pena può facilmente indurre, e valer di freno e guida agli amministratori.

E poniamo che questa legge sia difficile a formularsi, ma altrettanto è più facile, io soggiungo, ad applicarsi. Le difficoltà delle leggi penali sono queste due appunto: l'esistenza della seconda non toglie alla formazione dei Codici, l'esistenza della prima non può porre ostacolo alla costituzione di una legge speciale. Però agevolmente la prima ottiene la sua azione ed il suo scopo, meno difficile ne è la gradazione e la misura della quantità; imperocchè più s'innalza il livello intellettuale del colpevole e più la pena, di qualunque grado e quantità, mira al sentimento del reo, ne deprime la malvagia ambizione, e lo umilia traendolo al bene. E, se dai migliori penalisti è richiesto che la legge penale comune indichi soltanto il *maximum* delle pene, lasciando al giudice il discendere tanti gradi quanti a lui sembrano opportuni, vieppiù ciò deve accadere nel caso presente, in cui mille amminicoli possono costituire così un'aggravante come una degradante del reato.

La difficoltà di questa legge speciale è dal Saredo attribuita, con molta sagacia, alla pluralità delle attribuzioni ministeriali, alla facilità di sottrarre all'esame pubblico gli atti non giustificabili ed alla idea assurda di regolare la condotta dei ministri senza dar norma alla responsabilità degli altri pubblici uffiziali: ragioni tutte molto efficienti, ma che dimostrano non essere difficoltà di essenza, ma difficoltà di pratica vincibili dal senno e dall'esperienza dei legislatori, i quali — adoperando nella formazione di questa legge un metodo non analitico ma sintetico — potranno lasciare anche campo a quel libero apprezzamento che è necessario per il mutarsi della coscienza e del sentimento dei reati.

È certamente impossibile dire ai ministri, come vorrebbe il Rossi, « voilà les actes que vous ne pouvez pas faire », ma — ritenendo ed ammettendo che la legge speciale non deve essere minuta, ma comprensiva,

perchè siamo in tema di reati *constructifs*, come li chiamano gli Inglesi, cioè reati complessi — non sarebbe difficile far convenire il Rossi, il quale in due scritti speciali aveva propugnata sia la necessità di una legge speciale per regolare la procedura e determinare le pene, sia l'inutilità di essa in quanto voglia definire la responsabilità.

Non conveniamo pertanto col pessimismo del Palma (1), il quale così conchiude: « una legge intorno alla responsabilità dei ministri, come panacea dei mali del governo costituzionale, una legge soddisfacente in proposito non esiste in alcuno Stato e molti dei dotti più competenti hanno disperato di poterla formulare ». Il ministro belga Tesch, invece, pur dichiarando che la miglior legge sulla responsabilità dei ministri è il meccanismo delle istituzioni, propugna tuttavia la formazione di una legge speciale. E Adolfo Thiers negava l'utilità di una legge speciale, ma soltanto per la rarità dei casi in cui avesse ad applicarsi, senza avvertire che le garanzie morali, per potenti ed efficaci che esse siano nel maggior numero dei casi, sono tuttavia insufficienti nelle circostanze eccezionali che segnalano la vita politica dei popoli. A tutti questi, cui si può unire ancora il Castiglioni (2), una pleiade si contrappone ad appoggiare l'opinione contraria, l'Hello, il Garelli, il Crispi, il Mamiani (3), il quale già dal 1848 in uno scritto politico lodava la proposta di fare una legge speciale sulla responsabilità ministeriale e — ministro della Repubblica Romana — diceva al Consiglio dei deputati « principalissima fra gli istituti e le leggi nuove e fondamentali a cui dovrete por mano, sarà la responsabilità effettiva e non illusoria dei ministri ».

Nella disparità dei pareri fra chi troppo s'affida nel sentimento morale e chi, plaudendo pure all'elevatezza di questo, — troppo solito a contemplare gli effetti della debolezza umana — vuole stabilire un freno maggiore, una sicurezza più sensibile, io credo preferibile quella opinione che non fa astrazione dalla natura dell'uomo.

Questa allegata difficoltà è dessa tale adunque da fare ostacolo a tutte le considerazioni esposte, vale a gettare al nulla tutte le utilità dimostrate? E, ove la legge non possa riescire specifica e completa, sarà vero che il reo possa opporre, non conoscendo e non potendo conoscere prima il diritto che sta per violare, di non esserne stato a giusto tempo rimosso? O, che la

(1) *Corso di Dir. Cost.*, II, 500.
(2) *Della Monarchia parlamentare*, pp. 146-47.
(3) Articolo del 16 febbraio 1848 sulla costituzione napoletana, sulla quale mesceva la censura alle lodi; lodava il segreto delle lettere, l'elettorato concesso in parte anche all'intelligenza, biasimava l'intolleranza religiosa e l'oblio della giuria (*Scritti politici*, p. 185).

indicazione nuda di una responsabilità ideale ha maggiore efficacia a tale scopo e non soggiace a maggiore censura di una legge ampia e comprensiva, foss'anche tanto indeterminata quanto la formola inglese: *High crimes and misdemeanours?* Nè si scorge che, anche seguendo il sistema contrario, vieppiù necessita la formazione di una legge perchè la indeterminatezza, essendo fuori della legge comune richiede una legge speciale che la sancisca: ed abbandonare così col Casanova ai giudici la definizione del reato e la determinazione della pena sarebbe più equo e più giuridico?

La stessa Costituzione belga la quale, all'art. 134, deferiva, finchè non fosse intervenuta una legge speciale, il giudizio dei ministri alla Cassazione dietro accusa della Camera dei rappresentanti, lasciando a questa ed a quella un potere discrezionale — oltrechè volle dare norma soltanto provvisoria — aveva il vantaggio di attribuire il giudizio ad un corpo imparziale e non ad un corpo politico, per il quale sono necessarie maggiori cautele. Benchè non abbia fatto legge speciale, il Belgio ha tuttavia una legge del 19 giugno 1865, che fissa formalità speciali per la punizione dei reati commessi dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni. E si aggiunge una grave considerazione: questa disposizione transitoria Belga è già molto più specifica della nostra definitiva, imperocchè ivi l'arbitrio è legale ed i ministri sanno di non dover lasciare alcun appiglio a quest'arbitrio: un ministro italiano può sperare di sottrarsi ad ogni pena sostenendo doversi a lui applicare la legge comune; la legge belga è troppo severa per elasticità, l'italiana per elasticità troppo mite: la severità in materie in cui è più il caso di minacciare che di punire, è preferibile alla mitezza. Il Martignac infatti nella difesa del Duca di Polignac sulla mancanza di legge speciale si basava per domandarne l'impunità; e la Corte dei Pari per condannare doveva fare lungo ed intruso ragionamento, assai contestato dappoi, per provare il potere arbitrario che la Carta le avesse affidato: ecco il modo spiccio e poco liberale che questa Corte era costretta ad affermare: « il giudice in questo caso regola la procedura, verifica i fatti, determina la pena nel mentre stesso che statuisce sopra queste cose in principio e ne fa subito quasi simultaneamente l'applicazione » (1).

Allorquando taluno aspira ad elevata funzione, ha l'obbligo di nutrire coscienza esatta delle proprie forze e capacità; chè più alto si eleva lo spirito, più dannoso ne diventa l'esempio, più triste il contatto. Il ministro è reo di violata fede sociale quando si presenta all'agone privo della debita preparazione: l'uomo che aspira a pubblici impieghi, senza avere

(1) « C'est assez, possiamo a ragione ripetere coll'Hello (Op. cit., parte II, cap. III, sez. 3ª, § 5), de l'abstraction pour servir de prétexte à des actes qu'on n'oserait pas sans elle et c'est trop peu pour réprimer les excès qu'on risque sous son nom ».

l'intelligenza necessaria per coprirli, commette delitto, delitto di presunzione che diventa grave in ragione della sue conseguenze. Egli sa di precedenza che assieme all'elevata posizione, compagna all'ambizione soddisfatta ed ai vantaggi personali, si accoppia una responsabilità più squisita, più incerta; ed è in grado di conoscere, meglio d'ogni altro, i casi in cui questa legge verrà applicata sia per la gravità dell'azione stessa, sia per l'ampiezza della commozione pubblica. Ciò accade specialmente quando si tratti di quelle che da parecchi pubblicisti vengono dette *funzioni dirette*, perocchè, trattandosi di provvedere ai bisogni sociali novellamente esplicantisi, occorre agire non secondo regole prestabilite, ma in applicazione di principii generali.

Alcuni sollevano un'obiezione che diremo curiosa: lo Statuto si oppone alla formazione di questa legge perchè fra le leggi da esso promesse non è anche questa prevista. Già altra volta io instai a provare la modificabilità dello Statuto sia per via formale sia per via consuetudinaria e ciò è dimostrato dalla nostra vita costituzionale. Ma qui non è il caso di parlarne, perocchè non è modificazione dello Statuto quella per cui si fa una legge dallo Statuto non prevista: forse che lo Statuto volle limitare l'ufficio del legislatore alle leggi nominate nell'art. 83? Per seguire il pensiero di questi opponenti dovrebbe con molto maggior ragione sostenersi che le leggi preannunziate dallo Statuto acquistassero qualità statutaria: invece le leggi sulle elezioni e sulla milizia comunale furono radicalmente mutate più e più volte fino alla soppressione dell'istituto medesimo previsto dall'art. 83, e la legge sulla stampa fu modificata dalla legge proposta dal Cavour sulle persone dei sovrani esteri, stette per essere varie altre volte modificata e il ministro di grazia e giustizia on. Giannuzzi-Savelli ne preparò una ricostruzione che fu poi abbandonata dai successori. E, come per conoscere quali leggi avessero d'uopo di modificazioni, lo Statuto dovette istituire confronti ed avere quindi presenti tutte le altre leggi esistenti, anche queste dovrebbero diventare immutabili con acquistare qualità statutaria.

L'essere contemplata nella Carta Francese la legge sulla responsabilità e non seguitone l'esempio dal nostro Statuto, che in tante parti vi si attenne, potrebbe essere indizio della non riconosciuta necessità di essa; ma non divieto tale da giungere ad aumentare quel nucleo di disposizioni fondamentali immutabili che si va da tutti i pubblicisti desiderando di diminuire. Perciò si censura il legislatore belga per aver inserite nella Costituzione la legge sulle elezioni e per ciò si ripete volentieri col Girardin che lo Statuto dovrebbe potersi contenere in una delle faccie di uno scudo.

Lo Statuto fu compilato in epoca nella quale il Principe troppo era ancora memore del tempo in cui il ministro non era che ministro del Re, onde

si potesse credere minacciando l'uno di colpir l'altro. Il principio della responsabilità ministeriale si inserìva perchè era noto che senza di esso non sarebbe stato accettato lo Statuto: non si pensava più che tanto a volerla effettiva. La durata dello Stato costituzionale, la permanenza di Re leali hanno dato vita a progresso continuo: e se questa importa una responsabilità effettiva, a che e come si oppone lo Statuto, che la sancì ma non previde i modi di esplicazione? Diceva invece con molta forza di verità l'on. Sineo nel Parlamento Subalpino (1): « l'opportunità della legge sulla responsabilità ministeriale non sembrerà a prima giunta potersi revocare in dubbio di fronte agli articoli 36 e 37 dello Statuto, i quali costituiscono come una protesta permanente contro la mancanza di una legge che determini e renda efficace quella responsabilità che viene da essi pronunziata in astratto ». E l'on. Minervini dichiarava nel 1876 che il fare una legge sulla responsabilità ministeriale è un dovere. « La Corona è inviolabile in quanto che il ministero è responsabile. Senza la responsabilità ministeriale è un nonsenso la gradazione dei poteri ». Quando si tenta di definire l'intenzione o il senso d'un atto scritto su punti di cui esso non parla, necessariamente si trascorre ad astrazioni poco proprie a rischiarare la discussione od a convincere: è evidente che in pratica non possa applicarsi altra regola d'interpretazione fuorchè l'esaminare se la misura proposta debba contribuire al bene pubblico e se essa non viola alcun potere definito (2).

Se questa responsabilità non si attua di diritto come di fatto ella è un'insidia funesta che vien tramata alla libertà dei cittadini ed alla salute dello Stato; imperocchè il potere esecutivo, mentre dall'un lato sotto l'egida della sua responsabilità crescerà nelle pretensioni d'indipendenza e d'energia, dall'altro sicuro di non essere giudicato nè punito non avrà freno di sorta al trascorrere dell'arbitrio. Lo spirito adunque di un governo libero richiede la responsabilità effettiva: alla nuda forma vorrassi sacrificare l'essenza dello Statuto? E sostenitori delle istituzioni si possono vantare coloro che maggiormente contribuiscono a deprimerne il valore?

È dovere di tutti cooperare a sminuire le difficoltà affinchè di pari passo proceda la permanenza delle istituzioni cardinali colla mutabilità delle accessorie: guai se il secondario trascinasse il principale! E perchè vuole opporsi una mera sottigliezza leguleia non sostenuta da alcun principio certo e di ragione? Tant'è che in Italia generale si forma la convinzione del bisogno di una legge speciale sulla responsabilità dei ministri: ed oltre ai progetti presentati, di cui discorreremo in seguito, oltre a quelli più volte promessi, non è molto ancora vociferavasi imminente la presenta-

(1) 1857 58, *Atti Parl.*, vol. V, pag. 2531.
(2) JARED SPARKS, *Life of Washington*, II, 231.

zione di un simile progetto per parte di S. E. il ministro Depretis. E v'ha di più: dalla raccolta delle leggi pubblicate dallo Speirani, a pag. 305 consta che nel gennaio 1849, vivente ancora cioè il largitore dello Statuto, il ministero proponeva al Re di eleggere una Commissione incaricata di preparare un progetto di legge sulla responsabilità dei ministri: questa Commissione fu eletta con decreto 20 gennaio stesso anno in seguito a relazione in cui è detto: « Il principio generale della responsabilità ministeriale richiede una legge organica, che ne determini i modi e le condizioni e miri ad attuarla efficacemente: questa legge può dirsi il perno su cui si aggira tutto il sistema costituzionale e nella responsabilità dei ministri è riposta la maggior cautela delle popolari franchigie ». La Commissione così nominata depose ben presto il suo lavoro nelle mani del guardasigilli, il quale stava per presentarlo al Senato d'ordine del Re, quando luttuosi avvenimenti posero termine prematuro a quel regno fecondo di nobili iniziative.

CAPITOLO VIII.

NECESSITÀ DI STATO

In tutto il corso della trattazione ho sempre dimostrato l'ampiezza in cui questa materia deve spaziare, affinchè non accada d'imporre una norma più ristretta di quanto sia conveniente: gli è perciò che la Camera dei deputati *può* mover l'accusa (1), ma non è obbligata a farlo come il P. M. per i reati comuni: la misura dell'opportunità è dunque lasciata alla Camera ed al Senato, purchè però la misura di giustizia sia già concretata nella legge.

Alle scusanti già addotte dobbiamo perciò ora aggiungere una di quelle cause di esclusione che è la più efficace e giuridicamente esatta, la necessità di Stato, essendo assai vero il detto di quell'abile ministro « la légalité tue ». Questo aforisma fa riscontro allo spirito gretto del Lieber (2), il quale sostiene qualunque cosa il potere esecutivo abbia a fare dover esservi la espressa permissione della legge. Però egli fondava il suo potere sulla costituzione americana, la quale dichiara tassativamente, com'è noto, i poteri sia del Congresso che del Presidente.

Jules Simon (3) espone tre modi di esagerare il principio di autorità

(1) Progetto SINEO, 19 maggio 1858, art. 12.
(2) Op. cit., traduz. ital., p. 97.
(3) *De la liberté.*

rendendolo esclusivo. Per l'uno si crede che la tradizione consacra tutto quanto stabilisce e che il potere ha diritto a tutte le attribuzioni che possiede per il solo fatto della storia; per l'altro si ritiene che la giustizia e la necessità d'una riforma armino coloro che l'intraprendono d'un potere almeno eguale a quello che vogliono distruggere e dal diritto di rivoluzione nasce la onnipotenza: secondo l'ultimo, infine, opinandosi che un miglioramento accompagni quasi sempre ogni atto ed anche ogni abuso d'autorità, si consente a subirne i danni per averne i beneficî e si riconosce la sovranità assoluta dello Stato come l'agente più attivo e la condizione necessaria dello incivilimento. È a questi tre generi di assolutismo che il Simon dichiara con ragione la guerra ed al secondo riserva i colpi più fieri.

Ma, se — stimando pure primordiale ed indelebile il diritto dell'individuo in guisa da ammettere nello Stato un diritto talvolta assoluto ma temporario — consideriamo che impossibile era ad attuarsi il ricercato benefizio senza l'autorità indivisa dello Stato, possiamo allora — discostandoci dal discepolo di Platone — venire al continuatore del Bentham, dal Simon passare al Mill, il quale considera l'utilità compresa nel senso più ampio siccome giudice in ultimo grado di tutte le questioni dell'etica. Onde l'uomo di Stato, che trovasi dirimpetto ad un bisogno nuovo ed impellente, la cui soddisfazione esce dalle proprie attribuzioni normali, trae dalla necessità superiore il diritto di provvedervi: ed è allora che il talento straordinario di un ministro si manifesta, è allora che alla mente ed al cuore del ministro spetta di far getto della paura di impegnare la propria responsabilità per assurgere al concetto nobile ed elevato del bisogno del paese. E quegli che si ristà di fronte al vile aculeo della paura, quegli che difetta di percepire e di volere le misure straordinarie dal suo patriotismo richieste, quegli è colpevole e degno di punizione: ondechè la necessità di Stato non solo è cagione di lode e merito di chi la comprende, ma richiede esempio di umiliazione in chi finge ignorarla. Colpevole è in questo concetto il ministro che ostinato si oppone alle riforme reclamate; per tale motivo colpevole poteva essere dichiarato Guizot a causa della sua pervicace opposizione all'allargamento del suffragio.

Non è letto di rose la carica di ministro; egli è rettore generale del paese, solo trovasi in grado di conoscere e rimediare le sùbite evenienze, solo è chiamato a provvedervi: guai se non vi provvede! Ove non lo punisca la legge, lo punisce la forza o la coscienza. È inammissibile il concetto che niuno possa dar norma ai casi straordinari: eppure se al ministro non spetta sarà funzione propria delle Camere non adunate ed incompetenti? In Inghilterra uno dei primi atti della sessione è il *bill* d'indennità per legittimare gli atti fatti dal potere esecutivo in assenza delle Camere, astrettovi, quantunque eccedessero le ordinarie funzioni sue, dalla forza

delle cose. Anche noi abbiamo nella nostra consuetudine questi *bills* di indennità e spesso incontriamo nei nostri annali parlamentari la frase: convalidazione dei decreti di prelevamento dai fondi delle spese. Pitt, censurato per aver concesso sussidi all'Imperatore d'Austria, così spiegava la sua condotta nel dicembre 1796: « la nostra costituzione senza dubbio riposa su principii fondamentali, ma niuno vorrebbe con ciò portarli all'eccesso perchè allora si attaccherebbe la stessa costituzione ». Sempre però giova avvertire che, come trattasi di violare la costituzione e di soprapporvi l'arbitrio, occorre che il bene ricercato o il male da evitarsi siano grandi e maggiori del pericolo che si corre: questa massima fu sancita in Inghilterra nel 1693 nell'accusa contro Lord Coningsby e Sir Ch. Porter (1).

Il ministro non riceve alcun mandato imperativo e definito: riceve l'incarico di guidare tutti gli affari di Stato che si presentino senza veruna limitazione; egli deve anzi illuminare l'opinione del paese, la quale si regola sulla condotta del ministro di fiducia: « un ministero deve essere generato dalla opinione pubblica, ma, costituito appena, deve reagire sopra di essa, svilupparne e moderarne ad un tempo l'azione: egli è in questa delicata e difficile opera che si deve istituire il giudizio sugli atti di un gabinetto e che si può muovere questione se gli uomini di Stato siansi mantenuti all'altezza dei loro doveri » (2).

Il Bonasi (3) combatte tutta la teoria della necessità di Stato approvata, fra altri, espressamente dal Kerchove (4): l'egregio professore teme di elevare a principio giuridico la ragione di Stato.

Egli è vero quanto asserisce il Servan (5): « le prétexte commun de tous les crimes publics est toujours le bien public lui-même ». Per il bene dello Stato si legittimava in Inghilterra il potere assoluto di Elisabetta (6): per esso si fece l'insediamento del *Comité de salut public* e Napoleone commise il 18 brumaio. Ma noi dobbiamo ammettere che la conservazione dell'esistenza è la prima necessità per gli Stati come per gl'individui e può autorizzare, per servirci del linguaggio poetico di Montesquieu, a velare la statua della libertà.

Ed a principio giuridico può elevarsi il concetto della necessità di Stato: perocchè l'ente sociale è il difensore generale dei cittadini, i quali gli affidano i loro interessi comuni, e questi non curando perchè sanno essere

(1) *State trials*, t. XII, pp. 1279-80, V. anche Todd, *Parl. Gov.*, vol. I, p. 288.
(2) Carlo Alfieri, *Governo a Parlamento in Piemonte*, nel « Cimento » 30 aprile 1855, p. 711.
(3) Op. cit., p. 347.
(4) Op. cit., p. 127.
(5) *Des assassinats et des vols politiques — Œuvres choisies*, III, 395.
(6) Hallam, *Const. hist.*, I, 436.

tutelati, badano puramente ai proprii interessi privati. Ciò invero non accade soltanto negli individui, ma nei Comuni e nelle Provincie. V'ha dunque un mandato tacito del popolo al governo di bene regolare i casi straordinari a cui le norme comuni non sono sufficienti. Sarà forse questo un colpo di Stato; ma sarebbe errore il credere impossibile che nei regimi costituzionali questi accadano: la potenza effettiva, la forza sta in poche mani come nel governo assoluto: il regime costituzionale li rende più difficili e ne appresta il rimedio. Se adunque non sono impossibili i colpi di Stato, perchè ammetterli soltanto in quanto siano dannosi e non per quanto possano tornare utili e talora necessari?

Allorquando le società si sfasciano e le leggi si sono rese impotenti mallevadrici della pubblica pace; quando le passioni pervertite, moltiplicando il numero dei malvagi, moltiplicano il numero delle sventure di un popolo, deve recar meraviglia e dolore se un uomo dotato di genio straordinario, che abbia il cuore vasto come la mente, crede sentire entro di sè il diritto di dare una nuova vita alla società modificandone gli ordini politici guasti od alterati? Sia pure questa un'ambizione, ma nelle condizioni delle umane cose senz'ambizione grandi avvenimenti non maturano, e la storia di tutte le grandi trasformazioni delle società è sempre la storia di tutte le grandi ambizioni degli individui.

Anche senza elevarci a queste grandezze inusate, le quali potrebbero entrare veramente in quella definizione dell'uomo grande, che il Beaconsfield dava e che era tanto ristretta da non comprendere neppur lui, abbiamo però molti esempi di casi in cui la necessità di Stato sola motivò certi fatti colpevoli di fronte alla legge, patriottici e grandi rimpetto alla storia. Leopoldo I potè chiamare in Belgio le truppe francesi quantunque da pochi giorni avesse giurato di non chiamare truppe estere nel territorio: la necessità della lotta coll'Olanda legittimò tale suo atto ed egli fu glorificato dai suoi nuovi connazionali. L'atto del Re Leopoldo di Coburgo corrispondeva esattamente a quanto diceva Lord Camden nel 1766 riguardo alla promulgazione di un decreto per proibire l'importazione del grano: « La Corona è autorizzata dalla costituzione a prendere su di sè qualunque atto richiesto dalla salvezza dello Stato ». Per lo stesso motivo Massimo d'Azeglio conosceva l'incostituzionalità del proclama di Moncalieri, eppure lo consigliava e lo firmava: lo stesso scopo, che legittimò quest'atto, valeva a giustificare la controfirma del Bismark al famoso proclama di Berlino per le elezioni del 1884.

E Bismark e Cavour possono in linea generale presentare esempio della necessità di Stato, quale scusa non solo, ma quale causa efficiente delle loro misure. Certamente l'uno e l'altro non tennero sempre condotta così cor-

retta come sarebbe stato dover loro nelle circostanze comuni. Cavour teneva corrispondenza attiva con coloro che ufficialmente faceva sconfessare e punire, tentava accordi segreti coi repubblicani più fieri, mentre li accusava alla tribuna e nelle lettere raccolte in cinque volumi dall'on. Chiala si dimostra come parecchie volte il Cavour uscisse dalla strada piana e diritta. Ma, se egli è considerato come il grande fattore della unità italiana, se è ritenuto il salvatore delle sorti d'Italia, se insomma egli fu al disopra di un ministro comune, è dovuto appunto alla difficile e perigliosa strada che fu costretto a seguire: egli sottoponeva la propria pace e tranquillità al bene della nazione che voleva formare e osava sfidare la responsabilità avendo la coscienza di uno scopo nobile e retto. Onde possiamo convenire col Bonghi (1) che egli avesse le due qualità di un emimente uomo di Stato, la prudenza e la imprudenza: quando Garibaldi, volendo imitare i *pronunciamientos* spagnuoli, imponeva al Re il cangiamento del ministero presieduto dal Cavour, il Cavour non vi si arrese perchè « sarebbe stato recare al sistema costituzionale una grave anzi mortale ferita » ; seppe anzi trarne vantaggio per dimostrare ai sovrani esteri la necessità del proprio intervento nel napoletano a fine di controbilanciare l'influenza dell'eroe di Caprera. Tutte le lotte sostenute tra questi due illustri campioni di patriotismo furono ispirate ai più nobili sentimenti. L'antiveggenza ed il coraggio furono i meriti precipui del ministro piemontese, dedito alla patria più che a sè stesso.

Un altro insigne uomo di Stato, a cui un altro paese deve la propria unificazione, e che, se certo agguagliò il Cavour nella forza della volontà e della capacità per eseguirla, non seppe mantenersi in quei limiti che meno avrebbero vincolato le libertà cittadine, il principe di Bismark, più sovente si lasciò trarre dal principio della necessità ad atti che certamente la vita comune non avrebbe permessi. Onde Junius (2) dice a ragione: « Bismark è un uomo di Stato del tipo di Richelieu e del marchese di Pombal, non del tipo più nobile di Chatham e di Cavour ».

Bismark cangiò contegno coll'Austria, da caldo sostenitore, qual'era al principio del suo uffizio, mutandosi in acerbo contradditore suo a Frankfurt. Niun motivo apparente ve lo guidava, come niuna ragione legittimava, fuorchè un puntiglio personale, l'accanimento contro Napoleone III, del quale si professava dapprima tanto amico.

Nè la necessità di Stato era sufficiente a scusare le teorie esposte nel 1863 intorno ai bilanci dello Stato, quasichè la concordia fra Camera dei Signori

(1) *Ritratti contemporanei*, p. 80.
(2) *Bismark*, p. 85.

e il Governo bastasse ad approvarli indipendentemente dal voto contrario della Camera dei Rappresentanti; nè parimente la risposta data all'indirizzo, che la Camera presentò al Re perchè cambiasse ministri: « se noi godessimo la fiducia della Camera non godremmo quella di S. M. ». Nè il consiglio dato a S. M. di rispondere avocando a sè la comunanza di responsabilità per gli atti ai ministri rimproverati; nè il contegno sprezzante verso le Camere quando non volle riconoscere l'autorità direttiva del presidente Behrendt, come già aveva fatto a Frankfurt, allorquando, alludendo al Simson presidente dell'Assemblea, diceva assurdo che il Re dovesse diventare vassallo di un professore; nè la dichiarazione che avrebbe fatto la guerra con o senza il consenso della Camera; nè l'arbitraria sospensione della libertà della stampa già tanto ristretta per la legge del 1852 — furono atti costituzionali e la maggior parte neppure erano motivati dalla necessità.

Egli è per tutto ciò che il Cavour molto si dissomiglia dal Bismark; quegli tenendo sempre, più che potè la strada retta, questi discostandosene secondo gli talentava: quegli fu vero ministro costituzionale, cui la necessità di Stato impose certe misure non affatto costituzionali, questi è ministro assoluto, spregiatore della forma costituzionale sotto la quale nominalmente governa. È perciò che il Bonghi, se nella Dedica dei suoi *Ritratti Contemporanei* diceva: « Cavour, Bismark, Thiers sono concordi nell'intendere i supremi uffici dello Stato », si corregge però convenientemente dichiarando a pag. 190: « quest'uomo (Bismark) mi attrae insieme e mi respinge e nell'interno dell'anima mi approvo più di questa seconda impressione che della prima..... La sua politica, spoglia d'ogni vigore ideale, di ogni sentimento d'avvenire e di libertà, appare non essere che la metà sola di quella del Conte di Cavour: Cavour ha sempre lasciato camminare il moto pur dominandolo, Bismark non lasciò camminare (1) ».

Egli è col dolore nell'anima, può dirsi generalizzando a tutte le nazioni quanto il Rémusat riferiva alla Francia, è col rossore alla fronte che un cittadino deve riconoscere che la società pericolante è senza forza per sostenersi e che essa deve considerarsi felice e riconoscente allorquando vede i suoi interessi assicurati a spese dei suoi diritti, allorquando muta il disordine contro la servitù: « il me faudrait, esclamerò volontieri col pubblicista francese, cent preuves plus éclatantes que le jour pour m'arracher un tel aveu. Je résiste à cette thèse du fatalisme politique: les nations ne peuvent rien pour elles-mêmes ».

I panegeristi della forza delle cose sono gli apologisti dei fatti compiuti.

(1) Vedasi a questo proposito l'ottima raccolta fatta dall'on. MARIOTTI Filippo, *La Sapienza politica di Cavour e Bismark.*

Quegli egoisti pieni di genio che si ammirano al timone dello Stato e che prestano al popolo la loro grandezza passeggiera, aprono la strada al potere senza genio ed all'ordine senza grandezza. Nulla, più della cieca ammirazione che loro si presta, vale a falsare le idee, a snervare il carattere d'una nazione, a sollevarla dal sentimento della sua responsabilità, a condurla al disprezzo di sè stessa, a renderla d'un tratto medesimo incapace di governo e di libertà. Onorate gli uomini superiori, lodate i loro vasti disegni, la loro abile condotta, l'indomita loro forza d'animo; ma fate le necessarie distinzioni nelle loro opere e non prendete i limiti del loro genio per i limiti del possibile.

Anche in questa teoria della necessità di Stato conviene dunque stare lungi dall'esagerazione, tenere sempre per guida che la vera necessità non la semplice utilità può servire di scusa alle usurpazioni: e le misure a tale concetto informate debbono cessare col venir meno della necessità medesima che loro diede origine.

Riteniamo pertanto il precetto del Bluntschli (1) che « gli uomini politici dotati di grande energia osservino nelle circostanze eccezionali piuttosto la legge naturale che la rigida costituzione e si sottomettano più volentieri alla loro legale responsabilità, anzichè lasciar precipitare lo Stato ». Questo è il significato delle formule romane bene intese, le quali si concretavano nell'istituto della Dittatura: « *Salus populi suprema lex esto: videant consules ne quid detrimenti capiat republica.* Quando il fondamento ne è vero ed esatto, ivi sta pure il diritto: quando la base ne è un pretesto od una menzogna, ivi sta l'ingiustizia.

CAPITOLO IX.

LEGGI SULLA RESPONSABILITÀ DEI MINISTRI

I principii fin qui esposti in ordine alla base ed all'oggetto della responsabilità ministeriale ricevono dessi adeguata applicazione nelle leggi esistenti, e la quantità delle disposizioni specifiche legislative può o non riuscire di conferma alla dimostrata necessità di legge speciale sull'argomento? Confesso senza ambagi che, se il numero dei legislatori, che non si peritarono dinanzi al pericolo ed alle difficoltà da una tale legge presentate, è soddisfacente e piuttosto elevato, non trova però corrispondenza nella qualità delle leggi formulate e neppure nell'importanza politica e costituzionale dei paesi che ne sono dotati.

(1) *Dir. Pub. Univ.*, II, 104-105.

Gli Stati meglio retti secondo i principii del governo libero sono privi finora di una legge sulla responsabilità dei ministri, la quale, è vero, viene in quasi tutti promessa, ma però mai attuata.

L'Inghilterra, chiusa nel suo sistema consuetudinario, orgogliosa in ciò come in tutto quanto il resto, nulla accetta dagli altri paesi di ciò che possa formalmente apparire; benchè facile ad assimilarsi le istituzioni altrui in quanto non colpiscano l'occhio esteriore, la superba Albione dura senza ombra di cangiamento, neppure ipotetico, nel suo antico metodo di accusa per *high crimes and misdemeanours*. Queste espressioni indicano per sè l'indeterminatezza della delinquenza ministeriale e dimostrano come niun tentativo peculiare siasi fatto per sceverare i delitti veramente ministeriali da quelli puramente privati commessi dai ministri.

Quel medesimo popolo che, in certi riti, anche statutari, è di un formalismo così rigido, per cui, tuttochè senta il più geloso orgoglio per le cose sue, conserva certe formole solenni in lingua disusata e straniera, quel popolo conserva e trasmette per religiosa tradizione le sue leggi fondamentali e non le riduce in tutto ordinato, sentendo per istinto, o almeno praticando come massima che in una nazione, la quale abbia la sorte di essere o sappia farsi *antica*, il vero fondamento delle leggi è sempre la coscienza del popolo, d'accordo col consenso e coll'impulso dell'opinione. La ripugnanza che hanno gli Inglesi per ogni tentativo di codificazione può essere giustificata dal rispetto che essi professano per le leggi sancite nei secoli più remoti, la cui religiosa osservanza, profondamente innestata nei loro costumi, rende superflua ai loro occhi, anzi perniciosa, ogni innovazione. Non si è pensato a fare una legge speciale sulla responsabilità ministeriale, come non si è pensato a fare un Codice civile nè un Codice penale (1).

Fra i tanti fatti d'accusa addotti in Inghilterra nei varii procedimenti, è notevole quello del Mompesson accusato sotto Giacomo I per *abuso* ed *uso oppressivo* delle patenti ottenute: non parrebbe il concetto del Constant una riproduzione di questa distinzione? L'Inghilterra ci presenta per altro due esempi ben famosi di una responsabilità effettiva per natura indeterminata ed indefinita. Il duca di Buckingham prima ed il conte di Strafford dappoi furono, sotto il successore del Re teologo, accusati non per alcun reato particolare, ma per il cattivo governo generale. Se il titolo d'accusa contro lo Strafford fu l'autorità esagerata arrogatasi in Irlanda, molta difficoltà occorse tuttavia a Saint-John ed a Maynard per provare che un complotto per abbattere le leggi fondamentali e governare con un esercito

(1) Negli ultimi tempi si va allargando il concetto di raccogliere tutte le disposizioni legislative in ordine di materia, e si comincia a vederne qualche piccolo risultato.

permanente potesse rientrare nello Statuto di Edoardo III, quasi complotto contro la vita del Re. Onde Hallam dice a ragione, che non esisteva alcun fatto speciale degno d'accusa, l'accusa poteva fondarsi soltanto sullo *spirito generale della sua amministrazione.*

Poichè in Inghilterra non v'ha alcuna raccolta, e non può esservi, da cui trarre norma generale delle regole inglesi per le accuse politiche, desumerò alcuni principii dagli esempi e dai fatti storici accaduti: la storia è sempre la *magistra vitae* di Cicerone.

Non mi fermo sull'evento di Lord Danby troppo noto ed a sazietà citato: il frutto di quest'accusa si può riassumere nelle tre regole che ne scaturirono: 1° l'ordine scritto dal Re non scusa il ministro che commette dietro di esso un atto colpevole; 2° il perdono del Re può intervenire dopo, non durante il procedimento: questo precetto era conseguenza di una clausola dell'atto del *Settlement*, che dichiarava niuna grazia potersi concedere in contraddizione ad un'accusa dei Comuni (1); 3° la proroga del Parlamento estingue l'accusa (2). Il primo assioma fu mantenuto sempre in vigore ed ora parecchie costituzioni continentali lo sanciscono espressamente, la Belga e la Greca ad esempio; nè fa d'uopo indicare la necessità di un precetto, la cui deficienza metterebbe a grave rischio tutta la teoria dell'inviolabilità regia. Il secondo punto, il quale è ora concretato in quasi tutte le costituzioni e da talune interpretato fino a negare al Re il diritto di grazia dei ministri se non promosso da una delle Camere, fu tosto violato in Inghilterra allorchè il 7 giugno 1727 il sovrano mandava ai Comuni la proibizione di muovere censura ai suoi ministri sotto pena d'immediato scioglimento (3). L'ultimo principio, che lasciava in balia del Re di regolare l'accusa contro i ministri con lui conniventi, fu convenientemente rettificato nell'accusa di Hastings.

Più a lungo mi occorre fermare l'attenzione sulla accusa intentata nel 1715 contro il conte d'Oxford, il duca d'Ormond ed il visconte di Bolingbroke; accusa questa che, motivata in massima parte da un risentimento eccessivo contro il loro scandaloso abbandono dell'onore e degli interessi pubblici, non ebbe poi esito alcuno di pena.

(1) Blackstone, Op. cit., I, 643. V. art. 6° della proposta Minervini del 18 marzo 1876.

(2) V. art. 5° della proposta Minervini sulla responsabilità ministeriale: « Trascorsi anni cinque dal giorno in cui il ministro od i ministri siano usciti di carica, ovvero qualora dopo avvenuto l'atto da cui può derivare un caso di responsabilità ministeriale, disciolta la Camera dei deputati, o spirato il termine per la cessazione di pieno diritto del suo mandato, siasi compiuta una legislatura, rimane estinta ogni relativa azione pubblica o privata » eguale al progetto della Commissione sul progetto Sineo, 18 dicembre 1868.

(3) Disraeli, *Curiosità letterarie.*

In un volume apposito stampato nel 1715 all'Aia presso Enrico Shenalcer trovo gli articoli in disteso di quest'accusa; e, come questa è da molti accennata, da pochi conosciuta, nè mai tali articoli furono citati distesamente, credo non inutile inserirli in questo studio. Sono disgiunti gli articoli per i tre imputati e i più numerosi e complessi si riferiscono al conte Roberto d'Oxford e di Mortimer. L'atto d'accusa, che consta di ben 7 fogli di stampa, comincia con una narrazione estesa di tutti i negoziati avuti colle potenze europee per l'alleanza contro la Francia: io restringerò al puro campo costituzionale tutti questi articoli, riassumendone il principio dominatore. Il conte d'Oxford è accusato:

1° Essersi aperto accesso presso Sua Maestà la Regina Anna con mezzi criminosi e metodi infami circa il mese di luglio od agosto 1710 — questa incertezza di data indica evidentemente che la Camera non aveva ancora partecipazione ufficiale dei cangiamenti di ministero — ed aver dato cattivi consigli a S. M., a fine di persuaderla a sciogliere un Parlamento che aveva dato prove incontestabili di una grande saggezza e di attaccamento alla causa pubblica e, unito ad altre persone malintenzionate, avere aperto negoziati di pace particolare tra la Gran Bretagna e la Francia senza darne cognizione agli alleati di S. M. (1).

2° Aver trattato col signor Mesnager inviato di Francia e fatto firmare da due segretari di Stato di S. M., conte di Darmouth e Enrico Saint-John, articoli di pace colla Francia, ed essersi perciò attribuito potestà regia, avendo conferito e trattato senza alcuna autorizzazione di S. M., con pericolo di introdurre metodi illegittimi nella gestione dei più importanti affari di Stato (2).

3° Aver fatto presentare dal Mesnager articoli preliminari di pace colla Francia, i quali furono per di lui consiglio accettati da S. M. e comunicati ai ministri degli alleati.

4° Aver dichiarato al signor Buys, inviato d'Olanda, che non v'era alcun trattato di pace colla Francia e che mai non ne avrebbe fatto;

5° Aver nominato il vescovo di Bristol ed il conte di Strafford plenipotenziari degli alleati con istruzioni contraddette dai patti segreti segnati colla Francia.

(1) Dal secondo punto in questo articolo compreso parrebbe si ammettesse la accusa per gli atti legislativi, se pur non fosse il timore che l'impunità di questi potesse condurre all'abuso che fu causa della morte di Carlo I.

(2) È notevole che il conte d'Oxford era accusato per il consiglio dato ed i due segretari firmatari non erano sottoposti ad accusa. Questo articolo sembrerebbe esagerato, ove non fosse stato spiegato dal metodo di Guglielmo III di trattare da sè solo gli affari esteri, esagerato perchè è sufficiente che il ministro avverta il sovrano prima di conchiudere, al quale non è necessaria la comunicazione prima di intavolare le trattative.

6°, 7° . . . .

8° Aver inviato al duca d'Ormond ordine di evitare ogni assedio e di non dare battaglia mentre era certo di vincere per superiorità di forze, e, dopo aver avvertito gli alleati di considerarsi sciolto dalla loro alleanza, aver consigliato Sua Maestà a non aderire alle rimostranze di questi.

9° Aver consigliato a S. M. di dar ordine al duca d'Ormond di separarsi dagli eserciti degli alleati.

10° Aver consigliato S. M. di mandare in Francia il visconte di Bolingbroke per trattare una sospensione di armi.

11° Aver consigliato i Francesi intorno al modo di ritirare la fortezza di Tournay dalle mani degli Stati Olandesi.

12° Aver aiutato il duca d'Angiò a salire il trono di Spagna, quantunque fosse nemico di Sua Maestà.

13° Aver consigliato S. M., nonostante i voti contrari del Parlamento e le petizioni avverse, di concedere alla Francia libera pesca nei banchi di Terranuova.

14° Aver disegnato di dare al duca di Savoia il regno di Sicilia spogliandone l'Austria.

15° « Come la dignità e l'appoggio della Corona dipese in tutti i secoli dalla saggezza e dalla sincerità delle comunicazioni fatte particolarmente dalla Corona in Parlamento, quali il solo e più sicuro mezzo per cui i Re o le Regine di questi luoghi possano ricevere i fedeli e sinceri avvisi dei loro popoli nelle materie della maggiore importanza, ciò che secondo le leggi fondamentali e la costituzione di questo governo deve essere inviolabilmente osservato come il legame sacro del dovere; e mentre i sovrani di questo paese richiesero sempre l'avviso di questo Parlamento nel fare la pace e la guerra, il conte d'Oxford e di Mortimer non solo non ne chiese prima l'avviso, ma falsamente rappresentò le parti più essenziali dei negoziati di pace per ottenere che il Parlamento li approvasse ».

16° « Il detto conte d'Oxford ha fatto in ogni occasione tutto il possibile per abbattere l'antica e costante costituzione dei Parlamenti, la grande ed unica guarentigia delle prerogative della Corona e dei diritti, libertà e privilegi dei sudditi. Essendo perfidamente determinato a fare del suo meglio per distruggere d'un colpo la libertà e l'indipendenza della Camera dei Pari, il più bell'ornamento ed il più fermo appoggio della Corona Imperiale di questi regni, e per impedire i buoni effetti degli avvertimenti delle Camere consigliò al Re di creare 12 Pari di questo Regno e Lordi in Parlamento. Con questo consiglio il detto conte d'Oxford non solo ha abusato altamente del potere allora esercitato sull'animo di S. M. determinandola a servirsi nel modo più inaudito e più pericoloso di una prerogativa, per verità indiscutibile, e che per la saggezza delle leggi e costituzioni di questi regni fu

confidata alla Corona per ricompensare la virtù ed il merito; ma ha anche privato la Corona dei savi e giudiziosi consigli di questa Camera e distrutto il vero e solo scopo di questa grande prerogativa così necessaria per l'onore della Corona e fatto una breccia irreparabile nella costituzione dei Parlamenti ». Questo articolo d'accusa, il quale non regge in principio costituzionale, perocchè gli atti legislativi non possono dar luogo a responsabilità, vale tuttavia molto bene a dimostrare i danni delle infornate senatoriali, danni, a cui ora la costituzione inglese va rimediando per lo scarso numero dei Lordi nuovamente creati, ma che si verificano specialmente nei Senati vitalizi.

Affinchè si veda completamente la forma di questi atti d'accusa, ne riferisco la chiusa per intero. « Per tali motivi, noi cavalieri cittadini e borghesi della Camera dei Comuni sedenti in Parlamento; in nostro nome ed in quello di tutti i Comuni della Gran Bretagna accusiamo il detto Roberto conte di Oxford e di Mortimer di alto tradimento ed altri grandi crimini e malversazioni contenute nei precedenti articoli: i detti Comuni si riservano di produrre ancora altre accuse e soggiungere altre osservazioni alle risposte che egli farà: domandano che il detto conte sia costretto a rispondere a tutti gli articoli suddetti e che ne seguano quei procedimenti, esami e sentenze che occorreranno secondo legge e giustizia, domandando inoltre che il detto conte sia escluso dal Parlamento ed immediatamente collocato sotto buona guardia ».

Condotto il conte alla Torre, si aggiunsero altri 6 articoli, che si concretavano nell'accusa di concussione. Non enumero parimente i motivi d'accusa contro il duca d'Ormond capo della spedizione marittima e contro il visconte di Bolingbroke inviato presso la Corte di Francia, perocchè la loro accusa è in sostanza di complicità col conte di Oxford.

A questo piacemi far seguire qualche cenno di due altri procedimenti, i quali sono, oltrechè importanti per sè stessi, notevoli specialmente per essere stati gli ultimi due procedimenti di questo genere esperiti in Inghilterra: intendo parlare di Warren Hastings e di Lord Melville.

L'accusa contro Hastings fu iniziata il 17 febbraio 1786 dal sommo oratore inglese Burke, il liberale apostata, come fu chiamato dopo le sue violente filippiche contro la rivoluzione Francese. Ho già osservato altrove che, quantunque Hastings non fosse ministro, tuttavia per consuetudine inglese le regole della responsabilità ministeriale gli erano applicabili. Parecchie volte indarno Burke, appoggiato da Fox e da Sheridan, domandò a Pitt i documenti per formulare l'accusa. È curioso che quest'illustre primo ministro dapprincipio siasi virilmente opposto all'accusa e l'abbia dappoi apparentemente favorita: Macaulay (1) crede che ciò sia avvenuto per riva-

(1) *Saggio su Hastings*, II, 154.

lità insorta con Hastings, mentre Nicholls (1) e Cornewall Lewis (2) si collegano coll'Adolphus a ritenere che fosse questa un'astuzia per attirare l'opposizione in un conflitto in cui un successo non ne avrebbe aumentata la forza e l'insuccesso sarebbe stato per essa un disonore. Il 4 aprile pertanto Burke riproduce l'accusa determinandola in 22 articoli di alto tradimento, i quali si concretano nell'avere esterminato parecchi popoli indiani per estorcere danaro. L'accusa è riprodotta il 17 marzo 1787 da Sheridan. Laboriosi furono i tentativi prima di poter decidere la Camera a far propria l'accusa, la quale venne finalmente approvata il 13 novembre, dietro mozione di Fox, dopo di che l'11 dicembre venne introdotto Hastings alla Camera dei Lordi per rispondere alle accuse mossegli. Conseguente alla accusa di Hastings sorge quella contro Sir Elijah Impey. Il 3 febbraio 1789 Hastings presenta una petizione alla Camera dei Lordi per affrettare il procedimento e porgere nello stesso tempo querela contro il commissario della Camera per espressioni oltraggiose da questo adoperate. Il 20 aprile il procedimento si riprende, ma interviene poco dopo lo scioglimento della Camera. Il 17 dicembre si fa pertanto la segnalata discussione se la dissoluzione abbia interrotta l'accusa: Erskine sostiene l'affermativa, opinione che è confutata da Pitt, Fox, Burke, Dundas ed Addington: Fox vi annette tanta importanza che dice trattarsi con ciò di decidere se il potere possa esercitarsi senza verun controllo, nel qual caso potrebbe domandarsi: *quis custodiet custodes?* La decisione della Camera fu favorevole a quest'assunto, che annullò così la consuetudine derivata dall'accusa contro Lord Derby.

Più fruttifera di ammaestramenti fu l'accusa contro Lord Enrico Melville, utile a citarsi anche perchè è l'ultima che si presenti. L'8 aprile 1805 l'on. Whitebread fa mozione per una inchiesta sulle operazioni dell'Ammiragliato e presenta 12 articoli d'accusa contro Lord Melville, i quali si riassumono in appropriazione indebita di fondi pubblici e giuoco di borsa mediante questi fondi. Pitt, difendendo il suo amico e collega che poi abbandonò, accenna alla teoria della necessità di Stato ed afferma: « non vi sono forse casi in cui la responsabilità cangia un'azione che avrebbe potuto esser colpevole in un vantaggio per il pubblico in generale? » Si verificò allora uno dei casi in cui il voto del Presidente dovette intervenire per decidere fra la parità dei votanti: il presidente pallido e severo votò contro Lord Melville. Il 6 maggio l'on. Whitebread domanda la presa in considerazione della risposta data da S. M. all'indirizzo dei Comuni, ed annunzia che più tardi proporrà un altro indirizzo a S. M. acciocchè il nome di Lord Melville sia cancellato dal Consiglio Privato. Pitt allora dichiara essersi già ciò ottenuto

(1) *Ricordi del regno di Giorgio III.*
(2) *Const. Hist. of England*, 94-97.

mediante il congedo dato da S. M. all'accusato ministro: e si scorge anche qui l'importanza che assumeva l'accusa parlamentare, se tanto nel caso di Hastings quanto in questo, Pitt, che non troppo facilmente cedeva alle opinioni della Camera, si lascia indurre a cangiare avviso. Contuttociò, il 25 giugno l'accusa prosegue, avendo proposto Lord Leicester di invitare il procuratore del Re a procedere: Pitt appoggia tale mozione e si decide che l'on. Whitebread si presenterà alla sbarra della Camera dei Lordi ad accusare Lord Melville per delitto di malversazione. Questa seduta fu l'ultima a cui abbia partecipato Pitt, il quale dimostrò in questi ultimi tempi quanto il timore della responsabilità avesse modificato il suo carattere imperioso, precisamente come l'affermazione della responsabilità per parte della Camera lo rendeva circospetto a combattere le accuse proposte contro i suoi amici. Imperocchè l'accusa parlamentare è precisamente quanto diceva in queste discussioni Lord Henry Petty, il modo più conveniente per ottenere la giustizia pubblica, più degno della Camera e più utile all'accusato.

Lord Melville, come era accaduto ad Hastings, non ebbe punizione: ma l'accusa ebbe tuttavia effetto molto moralizzatore. Hastings non fu punito; ma quest'oppressore dell'India comparve in ginocchio alla Camera dei Lordi, e la voce di Fox, di Burke e di Sheridan vendicatrice dell'umanità ha risvegliato nell'animo del popolo inglese i sentimenti di generosità e di giustizia e forzato il calcolo mercantile a mascherare la propria avidità. Lord Melville non fu punito; ma l'esempio d'un uomo invecchiato nella destrezza e nell'abilità delle speculazioni, denunziato tuttavia, accusato malgrado i numerosi suoi appoggi, avvertì coloro che seguivano la stessa via l'utilità del disinteresse e la sicurezza della rettitudine.

Se noi attraversiamo lo stretto, e dalla civiltà Anglo-normanna passiamo alla Franca, se cioè consultiamo la storia della nazione che viene seconda in linea di libertà politica, anche qui troviamo che la responsabilità ministeriale non seppe concretarsi in una legge. Questa però, unitamente ad una che regoli l'esatta responsabilità presidenziale, indispensabile elemento d'una vera repubblica, viene oggidì caldamente reclamata.

Prima di arrivare a tale punto di deficienza, la Francia passò per un periodo di pletora di responsabilità: e come questa si applicava sommariamente nei primi tempi della Repubblica rivoluzionaria, così parecchie disposizioni vennero poscia a regolarla in termini e in limiti legali. La Costituzione del 3 settembre 1791 comincia per la prima a tracciarne le norme. L'art. 5, sez. 4, cap. 2° dice: « Les ministres seront responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la constitution, de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle et de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département ». Quest'ultima

frase esclude ogni concetto di responsabilità collettiva, e ciò era naturale in quel tempo in cui non si comprendeva per nulla il concetto di gabinetto tantochè, nonostante gli sforzi di Mirabeau, il solo a informarsi esattamente a questo congegno del governo inglese, si escludevano persino i ministri dal seno dell'Assemblea: come accade oggidì ancora in Norvegia, la quale può ritenersi monarchia democratica ma non è certo monarchia costituzionale. Le formole di questa prima costituzione rispondono mirabilmente alle cause che l'avevano prodotta, gli atti del governo sono ordini; contro di essi si prescrivevano le cautele, perchè dai ministri si temono reati. La costituzione Francese, che prendiamo ora particolarmente in esame, rendeva responsabile il ministro individuo di tutti i delitti ordinariamente imputati a qualsiasi cittadino: oltrechè nulla aggiungeva alla responsabilità ministeriale, correva rischio di far considerare impunibili nei cittadini questi reati perocchè *inclusio unius exclusio alterius:* qualsiasi cittadino preposto all'amministrazione di una pubblica azienda è responsabile della dissipazione dei danari affidatigli, unico punto che forse apparirebbe particolarmente contemplato da questa disposizione: è nota d'altronde la famosa sentenza sulla questione della sala da pranzo Peyronnet. Non era dunque una specificazione che si fosse aggiunta alla responsabilità ministeriale con questo articolo, il quale non aveva alcun evidente significato.

L'art. 72 della Costituzione 24 giugno 1793 dichiarava invece il consiglio esecutivo responsabile « de l'inexécution des lois et des décrets et des abus qu'il ne dénonçait pas ». La responsabilità si faceva qui collettiva e, benchè molto limitata, contemplava tuttavia casi distinti da quella comune e imputabili al ministro come tale. Ed è commendevole il secondo caso ivi previsto, perocchè è dovere del ministro non solo non commettere abusi, ma evitare e punire quelli esistenti, di guisa che il ministro, tutore degli interessi generali dello Stato, sia responsabile degli abusi che esso vi lascia perpetuare.

Intanto la Repubblica si ordinava a forme più personali, quasi presaga del Monarcato. L'art. 72 della costituzione 22 frimaio, anno VIII (13 dicembre 1799) rendeva i ministri responsabili: 1° d'ogni atto di governo firmato da loro e dichiarato incostituzionale dal Senato; 2° dell'inesecuzione delle leggi e dei regolamenti della pubblica amministrazione; 3° degli ordini particolari emanati, i quali fossero contrari alla costituzione, alle leggi ed ai regolamenti. Il Primo Console voleva la firma dei ministri agli atti del Governo, ma quasi piuttosto a propria guarentigia, e poneva allo stesso livello le leggi e i regolamenti. Questa costituzione, avendo formato un Senato alto revisore costituzionale, offriva grande vantaggio e minori difficoltà, potendo la incostituzionalità dichiarata valere di accusa: ciò limitava però la responsabilità dei ministri nella cerchia della legge positiva, senza ricono-

scere dall'un lato anche la violazione dei principii supremi di ragione e la scusa della necessità dall'altro. Egli è vero però che la misura discrezionale lasciata al Senato per dichiarare un atto incostituzionale poteva servire di correzione a tale sistema: ed esso non usò certo troppo sovente di questa facoltà, la quale veniva affidata appositamente ad un corpo tanto inerte da non aver altra attitudine fuorchè di *assorbire* le capacità ed annullarle nel proprio seno, non di interessarsi alacremente alla pubblica cosa. Questa costituzione medesima, nell'articolo precedente a quello fin qui esaminato, stabiliva che i ministri accusati di delitti privati fossero giudicati dai tribunali ordinari dietro autorizzazione del Consiglio di Stato. Invece il senatoconsulto del 28 floreale anno XII, distingueva bensì i delitti privati dei ministri da quelli inerenti alle loro funzioni, ma li deferiva tutti alla cognizione dell'Alta Corte.

Colla Carta del 1814 si muta sistema, non più assimilandosi nella costituzione tutte le norme credute opportune, ma rimandandosi per la più precisa applicazione a leggi speciali. La Carta del 1814 diceva adunque all'art. 56: « les ministres ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion: des lois particulières spécifieront cette nature de délits et en détermineront la poursuite ». Qui cominciano a manifestarsi quelle eterne frasi di tradimento e concussione, che si ripetono in quasi tutte le leggi posteriori, riducendole indeterminate e non specifiche. Una esplicazione autentica del significato di questo articolo si ha nella sentenza della Corte dei Pari del 21 dicembre 1830, la quale giudicava: 1° che eravi luogo a dichiarare colpevoli di tradimento per l'art. 56 i ministri che avessero firmato ordinanze violatrici delle leggi sulla stampa e sulle elezioni e ne avessero procurato l'esecuzione contro i cittadini colla forza delle armi; 2° che i ministri non possono essere prosciolti ancorchè il popolo, usando della sua sovranità, abbia espulso il monarca dal trono e pronunziatone la decadenza; 3° che in assenza di legge che determini la pena per il tradimento, la Corte dei Pari può supplirvi applicando pene analoghe del Codice penale, od anche istituendo una penalità nuova. Queste proposizioni, che furono molto censurate, erano giuste in sè ed applicazione di giusti principii: sulla prima non v'ha contestazione possibile: l'esempio inglese di Strafford e Carlo I vale di conferma della seconda attesochè, se il Re impegni pure sua responsabilità, ciò non toglie che il primo responsabile sia sempre il ministro: la terza non era che applicazione nel fatto di quanto è da molti lodato nell'espressione della Costituzione Belga.

A compiere i voti dell'art. 56, varii progetti furono presentati nel 1814, nel 1815, poi nel 1816, nel 1817, ed infine nel 1819, e probabilmente la Francia sarebbe stata dotata di una legge sulla responsabilità, se dopo la

morte di Luigi XVIII il partito della reazione non avesse ripreso la speranza di ristaurare l'antico regime. In questi primi anni della Ristorazione sia per vero timore, sia per coscienza del dovere la effettiva responsabilità dei ministri era affermata e sentita. A poco a poco, di fronte al progredire del concetto dell'onnipotenza regia, quest'impulso andò diminuendo: allorquando la pretesa della Corona sale al culmine e il sentimento della responsabilità diventa nullo, è proprio allora che la responsabilità trova ad applicarsi, il che vale di prova quanto la responsabilità ministeriale abbia virtù preservativa. Già nell'adunanza segreta del 16 dicembre 1814 il Deputato Fayet svolgeva un suo progetto: questo progetto non fu pubblicato, ma, a quanto riferisce Robert Mohl (1), si trova in parte riprodotto o rifuso in quello che M. de Lally Tollendal presentava il 24 dicembre 1816 alla Camera dei Pari. Questo all'art. 3° diceva: Ciascun ministro è responsabile per tutti gli atti del suo dicastero: 4° nissun ordine del Re può distogliere il ministro dalla sua responsabilità, nè sospendere le prescrizioni legali contro di esso. Si ammette l'accusa: art. 5°, alto tradimento, qualunque atto od ordine, con cui *sciemment*, *volontairement*, *traîtreusement*. si attentasse alla sicurezza del Re e dello Stato: 6°, tradimento, *au second chef*, l'attentato al diritto pubblico sancito dalla Corte; 7° concussione, qualunque riscossione indebita, distruzione del pubblico danaro, accettazione di doni per fare o non fare un atto del suo ufficio, partecipazione ai contratti del suo dicastero. Nell'esposizione dei motivi di questo progetto M. de Lally aveva nettamente professate le dottrine più liberali sull'essenza del governo rappresentativo, sui diritti costituzionali della Camera, sulla responsabilità ministeriale. Questi principii, poco condivisi a quell'epoca dalla maggioranza del partito ministeriale, avevano scontentati parecchi amici di M. de Lally e si narrava che, all'uscir dalla seduta, M. de Chateaubriand gli avesse domandato se in espiazione di tali dottrine non si aspettasse di essere cancellato dalla lista dei ministri di Stato. Dall'altro lato i campioni più risoluti della prerogativa regia, M. de Saint-Roman e il Cardinale di Luzerne si erano fatta premura di stampare la loro opinione su questo argomento lanciando un novello anatema contro i partigiani dei privilegi parlamentari. Non era dunque senza molta sorpresa che erasi visto il guardasigilli M. de Pasquier, liberale sì, ma moderato assai, parlare quasi come M. de Lally e stabilire nel progetto del 3 febbraio 1817 in cui riproduceva quasi le stesse disposizioni del progetto Lally-Tollendal, una giusta distinzione fra le varie specie di responsabilità che può incorrere un ministro, distrigando la loro responsabilità giudiziaria dalla politica, la quale si concreta nella perdita del potere. Un altro disegno di legge conforme,

(1) *Sulla respons. minist. nella monarchia costituzionale*, Tubinga 1837.

con poche modificazioni non concernenti il merito, fu poi presentato dal guardasigilli De Serre, il 28 gennaio 1819. Questa distinzione, che implicava lo spediente, tanto contestato dappoi del rifiuto della Camera di concorrere alle misure del Ministero, sarebbe stata confermata dalla Commissione: ma la sessione terminossi senza che questa facesse rapporto, e la questione rimase indecisa. I buoni principii cominciavano però a farsi strada anche in Francia ed avrebbero trionfato senza il malvolere di parecchi dei supremi reggitori dello Stato.

Due esempi in questo periodo di storia Francese ci si affermano di responsabilità ministeriale: nell'uno l'accusa fu minacciata soltanto benchè colpisse un preciso caso di imputabilità, nell'altro la sanzione tenne dietro alla minaccia. Il primo, poco noto, eppure una precisa questione di responsabilità esclusiva di ministri, si concreta nel Duca di Belluno in ispecie e nel Ministero Villèle in genere; il secondo nel Polignac e compagni trovò gli espiatori di un fallace sistema da essi condotto ad estreme conseguenze, ma già tollerato e quasi preannunziato da parecchi dei loro più immediati antecessori.

Quest'epoca della storia costituzionale Francese, non brilla per troppo sincera adesione al regime rappresentativo. Nel 1816 il Re interveniva nelle elezioni per fine utile ed onesto, acciocchè venissero eletti Deputati monarchici moderati e non troppo spinti: autorizzava perciò i presidenti dei Collegi dei Dipartimenti ad invocare pubblicamente il suo nome a questo scopo, e così fecero infatti parecchi, Ravez a Bordeaux, Bastard a Toulouse, Faget a Pau, de Saint-Cricq a Melun, d'Aragon a Alby ed altri altrove (1).

Dallo stesso principio traeva origine l'ordinanza del 5 settembre che scioglieva la *Chambre introuvable*, ben poco conforme al vero spirito della costituzionalità; il ministro che permetteva o consigliava questa condotta ne sarebbe stato per avventura responsabile, se la necessità allora impellente non avesse valso di altrettanto valida scusa, quanto le condizioni straordinarie del Piemonte scusarono il proclama di Moncalieri.

Ma occorre evitare di dare troppo lata interpretazione e soverchia ampiezza a questi esempi, per inferirne un legittimo intervento personale del Re. È bene ricordare a questo proposito la mozione fatta il 17 dicembre 1783 alla Camera dei Comuni Inglese dall'on. Baker per dichiarare: « essere gran delitto, attentante all'onore della Corona, contrario ai privilegi fondamentali del Parlamento e sovversivo della costituzione il riportare un'opinione reale o pretesa di Sua Maestà » (2). D'altronde non v'è mai giusta misura,

(1) Duvergier d'Hauranne, *Hist. Parlementaire de France*, II, 515-520.
(2) *Commons Journal*, XXXIX, p. 842.

e dal giusto intento viene a legittimarsi il sovversivo. L'intervento cordialmente approvato dalla Corona nel 1816 fu eccitamento a quello lamentato nel 1827-1830, non più dagli assolutisti, ma dai liberali. Egli è che non si sapeva obliare completamente che tre volte in due anni, per forza delle cose più che per propria volontà, l'autorità regia era stata trascinata ad uscire dall'alta sfera in cui la colloca la teoria costituzionale, nel 1814 per dar la Carta, nel 1815 per ordinarne la revisione, nel 1816 per decidere che la Carta non sarebbe modificata; tutti casi in cui l'intervento del Re era quasi necessitato per neutralizzare gli sforzi del partito di *Monsieur* e del *Pavillon Marsan*. Si rinnovò anche qui la prova dell'estrema delicatezza delle misure arbitrarie, ancorchè a buon fine condotte, le quali lasciano l'adito aperto all'arbitrio malvagio. Per l'una e per l'altra misura adunque la responsabilità ministeriale doveva sorgere in lontananza, quale spettro invocato per impedire l'ingresso dei nemici nell'arca santa della costituzione.

Nel 1823, in occasione della guerra di Spagna, seguì un caso, in cui la vera responsabilità ministeriale è ad applicarsi: non v'è dubbio, non si tratta di reato comune, ma di fatto colposo inerente per necessità alla funzione di ministro. Il duca di Belluno era di quest'epoca ministro della guerra: pur conservando nominalmente tale qualità, fu inviato al campo come maggior generale dello stato maggiore del duca d'Angoulême: il generale Diglon fu nominato ministro di Stato e gli fu conferto l'*interim* della guerra: in realtà egli era il vero ministro, il duca un semplice generale, ridotto ad esclamare (1): « repoussé par le duc d'Angoulême je dois demander incessamment de nouveaux ordres ». Una grave responsabilità incombeva a lui per aver accettato, al gabinetto intero per avere offerta questa posizione ambigua, la quale era cagione di ritardi e di equivoci, non ultima causa del mal esito della guerra. Ma una più severa responsabilità sovrastava su questi ciechi ministri, l'assoluta deficienza degli approvvigionamenti per l'esercito. Arrivato l'esercito al passo della Bidassoa, si difettava di viveri per mancanza di mezzi di trasporto; fu allora che un certo Ouvrard, il quale aveva trattato con tutti i Governi ed era parecchie volte passato dalla ricchezza alla miseria, dal palazzo alla prigione, offerse i suoi servigi: nonostante tutte le cattive prevenzioni dei ministri, l'imprevidenza era stata tale che si fu costretti ad accettare un contratto onerosissimo, di cui il duca di Belluno non fu informato che dalla voce pubblica. La responsabilità di questo generale ministro non era dunque per l'affare Ouvrard, ma per l'inettitudine dimostrata a fornir di viveri e di mezzi di trasporto l'esercito: era lo stesso genere di responsabilità, che in un regime

(1) DUVERGIER, Op. cit., VII, 352.

costituzionale avrebbe gravato sul maresciallo Randon nel 1866, il quale, pur assistendo al terribile cozzo tra Austria e Prussia, e dovendo prevedere la necessità di intervenirvi, aveva così scaglionate le forze che la Francia sarebbe riuscita a radunare sul Reno dopo Sadowa appena 100.000 uomini. È noto quanti impicci abbia seco condotto l'affare Ouvrard, essendosi trovati i ministri costretti a provarne la necessità imprescindibile affinchè la Camera non negasse l'approvazione, e a mantenere nello stesso tempo esente da colpa il ministro della guerra. Molto a ragione il generale Foy rigettò la responsabilità su tutto il Ministero e dichiarò: « peu importe qu'aucune signature de ministre ne se trouvât au bas des contrats: les ministres avaient laissé faire donc ils avaient fait ». Dopo nominate parecchie Commissioni, in seguito all'intervento della Camera dei Pari, questo affare fu deferito al potere giudiziario, che condannò soltanto due agenti subalterni. La responsabilità dei ministri corse grave rischio di essere seriamente applicata, e lo sarebbe stata molto a proposito.

Sancita fu invece effettivamente nel caso di Polignac. La grande notorietà delle circostanze tutte che accompagnarono questo Ministero e la sua caduta mi dispensano dal trattenermivi a lungo, come sulle precedenti poco ricercate. Richiamerò alquanto l'attenzione sul punto di diritto. La mancanza di una legge speciale non garantiva, ancorchè così asserisse il difensore Martignac, l'impunità dei ministri, imperocchè, non essendovi legge speciale — ove pure non si fosse voluto adottare il criterio assunto dalla Corte dei Pari, dietro relazione del conte di Bastard, di usare un libero apprezzamento nel formulare il reato ministeriale ed applicare la pena — avrebbe tuttavia imperato il diritto comune, inefficace a punire il duca di Belluno, ma bastante a colpire Polignac. Mero sofisma era quello esposto dal Martignac, che l'accusa fosse di tradimento, e il Codice penale contemplasse soltanto gli attentati alla sicurezza interna ed esterna dello Stato: quando pure non fosse vero che queste espressioni nella lettera si equivalgono, la miglior risposta è costituita dalla riproduzione del testo medesimo dell'accusa: « avere falsificato le elezioni, tentato di mutare arbitrariamente le costituzioni del Regno ed eccitata la guerra civile ». Nè le Ordinanze del Polignac si potevano collocare fra gli atti legislativi, e perciò, secondo la teoria del Cherbuliez, da me accolta, esimersi da responsabilità: atto legislativo è quello che emette una legge in virtù dei poteri consentiti, non quello che si assume ed usurpa un potere negato dalla costituzione, quello cioè in cui l'esecutivo invade il legislativo. L'impunità degli atti legislativi è motivata precisamente dalla impossibilità che essi rechino quel male che le Ordinanze di Luglio apportavano: ed è legge persino di diritto civile che niuno, col fatto proprio e colla volontà esclusivamente propria, può invertire il titolo del suo possesso. Per tutti questi

motivi, io non credo col Bonasi (1) che la condanna di Polignac sia stata « una scandalosa ed iniqua vendetta ».

Conforme in ciò alla Costituzione del 1815, la Carta del 1831 prometteva anch'essa una legge speciale sulla responsabilità dei ministri. In questo periodo, in cui la Costituzione era minacciata non meno da chi voleva togliere ogni ombra di libertà che da quelli i quali non si appagavano della libertà costituzionale, difficilmente si chiudeva una legislatura senza che si facessero reiterati tentativi per formulare una legge sulla responsabilità dei ministri, la mancanza della quale fu causa di condanne e di impunità, entrambe dettate da sentimenti di partito.

Il deputato Deveaux, il 3 dicembre 1832, iniziava un suo progetto: l'articolo 1° stabiliva che la responsabilità dei ministri è *collettiva* e *solidale* per tutti gli atti di governo cui hanno partecipato; è individuale per gli atti di governo nel dicastero rispettivamente loro affidato: L'articolo 2° affermava (poichè tutte le leggi francesi hanno d'uopo di grandi asserzioni di principii astratti) che la responsabilità dei ministri è *politica*, *criminale* e *civile:* in seguito trattava degli altri agenti del governo. Di fronte a tale sollecitazione, il guardasigilli Barthe, il 12 dicembre 1832 presentava un suo progetto in 51 articoli concepiti a idee simili; il 30 aprile 1833, il deputato Bérenger riferiva in nome della Commissione proponendo alcune modificazioni; chiusa la sessione, lo stesso Barthe il 10 gennaio 1834 ripresentò il progetto Bérenger, e Bérenger fece un nuovo rapporto il 18 febbraio 1834. Il 1° dicembre 1834 il guardasigilli Persil ripresentò un progetto che modificava alcuni articoli, sopprimendo la responsabilità civile, ecc.: sul rapporto del deputato Sauzet, la Camera lo votò nel 1835, ma restò arenato per l'opposizione della Camera dei Pari.

Questi progetti vennero riproducendosi fino al 1839. Mentre i ministri si mantenevano sulla strada equa, benchè i partiti parlamentari fossero sconquassati od inerti, si seguivano i progetti per concretare la responsabilità loro: quando invece i ministri collegatisi colla volontà personale del Re, — parlo specialmente di Guizot — vollero contrastare in modo aperto i desideri del popolo progrediente, incorrendo perciò in effettiva responsabilità, niuno più pensò a preparare una legge che si temeva avesse ad essere attuata. La legge sulla responsabilità desta adunque timori nell'animo dei ministri ed è l'effetto salutare di norme che devono essere sancite quando appunto meno se ne risente l'immediato bisogno; questa sola idea della responsabilità ben compresa, non soltanto avrebbe risparmiato alle costitu-

(1) Op. cit., p. 19.

zioni francesi i più gravi errori che le offuscano, ma avrebbe impedito buona parte delle colpe e degli errori dello spirito rivoluzionario.

Sulle altre costituzioni francesi lunghe considerazioni ho già fatto nel corso del lavoro, alle quali rinvio, perocchè è inutile ripeterle. Credo però di potere, senza tema di errare, conchiudere col Rémusat: « à ne considérer que la théorie constitutionnelle, on pourrait dire que ce qui a longtemps manqué aux auteurs des constitutions françaises, c'est une juste et complète notion de la responsabilité des ministres ou, pour parler plus exactement, des dépositaires temporaires des fonctions actives du gouvernement » (1).

Già più volte ho fatto menzione del modo con cui la costituzione belga regola questo argomento. Formata contemporaneamente alla Carta della Monarchia di Luglio, prometteva bensì, a somiglianza di questa, una legge speciale, prefiggendo anzi un brevissimo termine alla sua presentazione; ma non cadeva nella banalità di quei termini generali — tradimento, concussione, prevaricazione — lasciava al legislatore posteriore ampio il cammino, e nel frattempo la Camera dei Rappresentanti e la Cassazione dovevano avere libero apprezzamento, la prima nell'accusare, la seconda nel giudicare dei reati dei ministri.

Avendo già fatto cenno di varii casi di responsabilità nel Belgio, non mi ripeto neppur qui e, lasciando perciò da parte la storia dei fatti, non considererò che la storia delle disposizioni legislative.

Un progetto venne assai presto presentato dal De Brouckère il 20 gennaio 1831, essendo egli ministro delle finanze. Da questo fino all'ultimo, presentato il 6 marzo 1870 da Bara, ministro di grazia e giustizia, un'immensa congerie se ne offre, i quali non essendo il caso di esaminare minutamente, è superfluo enumerare: noterò soltanto i principali. Viene primo il progetto presentato ancora al Congresso Belga, dai signori Forgeur, Barbanson, Fleussu e Liedts, il quale all'art. 17 proponeva tre casi di responsabilità; i ministri sarebbero stati responsabili: 1° d'ogni atto di governo da essi firmato, riconosciuto incostituzionale; 2° dell'inesecuzione delle leggi e dei regolamenti di amministrazione pubblica; 3° degli ordini particolari emanati contrari alla costituzione alle leggi ed ai regolamenti. Questa è la riproduzione quasi esatta della legge francese dell'anno VIII, colla differenza però che la mancanza di un Senato costituito come il Napoleonico bastava a rendere l'arbitrio affatto padrone del campo. Ciò s'aggiunge a dimostrare quanta influenza l'esempio francese esercitasse allora sul popolo belga, se accaniti oppositori dell'unione colla Francia, tende-

(1) Rémusat, Op. cit., p. 313.

vano pure a copiarne le disposizioni legislative: tanto maggiore merito è dovuto al Congresso Belga che seppe foggiare la sua costituzione in modo così differente dalla francese.

Noto inoltre il succitato progetto del De Brouckère, importante specialmente per essere stato presentato a nome di tutti gli amministratori generali investiti di funzioni ministeriali; questo progetto fu rinviato all'esame delle sezioni del Congresso, ma non ne fu fatto rapporto. Stabiliva che i ministri fossero responsabili: 1° dell'inesecuzione della legge e dei regolamenti di amministrazione pubblica; 2° degli ordini particolari dati contrari alla Costituzione od ai regolamenti di amministrazione pubblica; 3° di ogni attentato alla proprietà e alla libertà; 4° di ogni malversazione, dissipazione o dilapidazione di danari pubblici. Era dunque tale progetto un miscuglio della costituzione francese dell'anno VIII e di quella del 1791; ma vi era pregevole la distinzione fatta fra reati ministeriali e reati di ministri, tantochè l'alto tradimento non si colloca fra i casi di responsabilità lasciandolo alle pene comuni, e si dichiarano infatti colpevoli d'alto tradimento i ministri: 1° che avessero firmato un atto direttamente contrario alla costituzione, quando già avesse avuto un principio di esecuzione; 2° che avessero avuto relazioni o corrispondenza segreta colle potenze estere e coi nemici dello Stato. Questi casi erano davvero con molta precisione esclusi dalla responsabilità ministeriale, attesochè valga per essi la imputabilità comune.

Cito ora alla rinfusa tutte le moltissime leggi sulla responsabilità ministeriale che da altri Stati si emanarono. La Carta spagnuola del 18 marzo 1812 affermava agli art. 225-229 la sindacabilità dei ministri in astratto; una legge particolare venne emanata l'11 marzo 1849.

La costituzione austriaca del 4 marzo 1848 rinviava per la responsabilità dei ministri, come pare fosse norma comune in quei tempi, ad una legge speciale, che fu sancita in 31 paragrafi il 25 luglio 1867. L'art. 1° stabilisce la necessità della controfirma per la responsabilità, quasichè l'atto materiale e non il consiglio o l'adesione siano atti punibili. L'art. 2° specifica la responsabilità per tutti gli atti o le ommissioni con cui deliberatamente o con grave colpa siasi violata la costituzione. L'art. 3° abbraccia tutti gli atti del supremo potere, le istruzioni e gli ordini. Il 4° commina la responsabilità a tutti i funzionari incaricati della direzione indipendente di un ministero, e in merito a ciò discorreremo più avanti. Di regola generale, il procedimento contro i ministri è lasciato alla competenza ordinaria, ammessa anche l'azione privata quando l'atto sia dichiarato illegale dalla Corte politica, costituita ogni sei anni dalle Camere, e composta di 12 cittadini conoscitori del diritto non appartenenti alle due Camere.

La Baviera ha una legge del 4 giugno 1848, che scende a particolari circa i rapporti dei capi di dicastero col Re, e dichiara la responsabilità dei ministri quando violino le leggi dello Stato con atti e ommissioni: una legge posteriore del 30 marzo 1850 sancì nuove norme di procedura.

Il Granducato di Baden era retto sotto questo rapporto prima da una legge del 5 ottobre 1820 e poi da quella 20 febbraio 1868, che colpisce gli atti e le ommissioni commesse scientemente o per colpa grave.

La costituzione del Portogallo del 29 agosto 1826 contemplava il tradimento, la corruzione, seduzione, concussione, l'abuso di potere, gli atti contrari alla sicurezza e libertà dei cittadini, la dissipazione del denaro pubblico.

La costituzione prussiana del 31 gennaio 1850 richiedeva la firma per dar luogo a responsabilità, che si comminava per lesa costituzione, corruzione e tradimento.

La Svizzera regolò questa materia colla legge 9 dicembre 1850, la Svezia con legge del 1810 e la Norvegia il 7 luglio 1828, la Danimarca il 3 marzo 1852, l'Annover il 5 settembre 1848, l'Assia-Darmstadt il 5 luglio 1821 ed in seguito l'8 gennaio 1824, la Sassonia Weimar il 22 settembre 1850, l'Assia Elettorale il 13 aprile 1852 e il Granducato di Oldenburgo il 22 novembre 1852. Quasi tutte queste leggi contengono soltanto norme di procedimento, specialmente la danese e la sassone: la badese, la bavarese e l'assiana stabiliscono regole generali che non dànno soluzione a niuna delle principali questioni: la svizzera è preziosa per le norme relative alla responsabilità civile dei ministri: le leggi svedese e norvegese sono assai precise e minute e contengono una lunga enumerazione dei diversi casi particolari di responsabilità, in guisa da potersi assai utilmente consultare da chi volesse accingersi alla formazione di una legge speciale. Completa assai è pure la legge olandese del 22 aprile 1855, più per la comprensione di tutti i punti che per la grande specificazione dei casi, i quali sono così definiti: 1° se i ministri hanno apposta la controfirma a decreti reali che violano la costituzione; 2° se hanno apposta la firma a decreti reali che violano le leggi e i regolamenti generali d'amministrazione interna e coloniale; 3° se eseguiscono o fanno eseguire decreti reali non rivestiti di alcuna controfirma; 4° se dànno o mantengono ordini per cui sono violate le prescrizioni della costituzione, delle leggi e dei regolamenti generali di amministrazione; 5° se trascurano di eseguire o di far eseguire le prescrizioni della costituzione. Questa enumerazione, come facilmente si scorge, è molto incompleta.

Prima di giungere alla nostra Italia, mi è uopo parlare ancora alquanto diffusamente della responsabilità ministeriale com'è regolata dalla legge greca.

La costituzione di questo paese, emanata nel 1864, dopo parecchie altre che l'avevano infelicemente preceduta, all'art. 80 prometteva la compilazione di una legge speciale sulla responsabilità dei ministri entro la prima sessione dalla promulgazione della costituzione; questa legge non fu invece votata che il 10 (23 nuovo stile) dicembre 1876, completata e modificata l'11 (24) maggio 1877. Il ritardo era stato abbastanza notevole e forse sarebbe stato protratto ancor più, come dal legislatore belga, se le circostanze eccezionali non fossero diventate impellenti. La crisi costituzionale del 1875 e la necessità, in cui la Camera si trovò di mettere in accusa dapprima due ministri, poi tutto un gabinetto per violazione della costituzione, obbligarono i ministri successori a proporre la legge sulla responsabilità, la quale, stante il bisogno e l'urgenza, fu votata senza discussione ed accettata per acclamazione. Il sentimento d'irritazione per altro e la fretta avevano fatto che parecchie disposizioni legassero troppo strettamente le mani dei ministri: onde il nuovo ministero formato nel 1877 propose la citata modificazione.

La costituzione stessa del 1864 all'art. 30 contempla un caso di responsabilità specifica: dopo aver detto che il ministro è responsabile per la sola apposizione della controfirma (1) — ed è bene avvertire che in Grecia per precetto espresso della costituzione la controfirma deve essere apposta dal solo ministro competente, il che non è negli altri paesi obbligatorio — contempla un fatto peculiare: « nel caso di un cangiamento completo di ministero se ciascuno dei ministri uscenti accetta di controfirmare le ordinanze concernenti la revoca dell'antico ministero e la nomina del nuovo, è il nuovo presidente del Consiglio che segna queste ordinanze dopo aver ricevuto la nomina dal Re e prestato giuramento ». La Costituzione Greca fu con ciò molto previdente e considerò un caso a cui niun altro ebbe l'occhio rivolto; ma non credo ne abbia dato giusta soluzione. Quando il nuovo Presidente del Consiglio è nominato ed ha giurato, non ha più senso il decreto di revoca dell'antico. In una nota alla traduzione del Todd io faceva osservare essere erronea l'opinione di quest'insigne scrittore che tutti gli atti del Re dovessero avere una corrispondente responsabilità di ministro, e dimostrava come il presente fosse appunto uno dei casi in cui impossibile era ogni controfirma: attesochè il ministro anteriore non potesse controfirmare un decreto che gli toglie la facoltà di controfirmare ed il nuovo, finchè il decreto non fosse munito di controfirma,

(1) Anche lo Statuto nostro parla di responsabilità per atti firmati dal Ministro, non deve ritenersi che abbia voluto accennare soltanto a quella che è più frequente, cioè la riduzione in iscritto, ma non esclude la responsabilità quando l'atto o l'ordine sia soltanto verbale; sarà in caso d'accusa questione di prova, non mai di scusa.

non avesse egli stesso alcun potere di contrassegnare. Io conchiudeva allora, come adesso, essere impossibile una vera responsabilità in questo caso come in tutti gli atti legislativi: perocchè in questi sarebbe colpevole, non il solo ministro per aver proposto la legge, ma anche la Camera ed il Senato imputabili di averla approvata. A quest'opinione aderisce il Cherbuliez: si oppone invece il prof. Garelli della Morea, perchè ovunque può farsi male dev'esservi responsabilità, senza considerare che anche le Camere ed il potere giudiziario possono far male, eppure non sono responsabili, perchè la natura dell'atto non porta responsabilità e questa deve sempre restringersi ai casi più necessari. L'egregio prof. Garelli va oltre fino a ritenere che un atto del Re non controfirmato dai ministri vincoli la responsabilità di questi perchè l'ignoranza di quanto dovevasi sapere è imputabile come la connivenza: questa dottrina io non posso in modo alcuno ammettere, attesochè, ove pure fosse vero che in un ministro sia richiesta la onniscienza, non crederei mai che la ignoranza, cioè un atto di pura intelligenza, possa essere imputabile tanto quanto la connivenza, atto di libertà, di intelligenza cioè e di volontà. Questo concetto di voler i ministri responsabili anche quando, per dirla con Carlo Fox, il Re sia *his own unadvised minister* (1) è diviso dal Todd (2), il quale sostiene non esservi un momento nella vita del Re, dalla sua accessione al trono fino alla morte, durante il quale non siavi alcuno responsabile verso il Parlamento per la pubblica condotta di lui. Io credo però sarebbe facile mettere questi egregi pubblicisti — e segnatamente il Lieber (3), il quale esagerando in modo poco imitabile le guarentigie tutte, vuole che niun atto sia privo della firma di un ministro responsabile — in grave impaccio con una semplice domanda: se il Re non trova un ministro che voglia firmare il decreto di congedo degli antecedenti, come deve regolarsi in questa bisogna? Non è facile trovare sempre un Robert Peel, il quale dal suo carattere naturale traeva la coscienza della necessità della posizione in guisa da potere con sicurezza di sè presentare i *corn's bills* del 1846 contro cui aveva tanto prima combattuto.

Tronchiamo la digressione e procediamo all'esame delle leggi greche.

La parte 1ª della legge del 1876 prevede gli atti punibili, la seconda commina le pene, la terza dà norma al procedimento. La parte 1ª, che interessa il nostro limitato assunto, è così concepito:

« Art. 1°. — È tradotto avanti all'Alta Corte . . . . il ministro che nell'esercizio delle sue funzioni, con intenzione o negligenza inescusabile:

(1) Russell, *Life of Fox*, I, 203.
(2) Op. cit., I, 170.
(3) Op. cit., 159.

a) avrà contrassegnato un'ordinanza regia che attenti ad una disposizione qualunque della Costituzione, alle leggi ed ordinanze regie emesse per delegazione del potere legislativo;

b) che avrà eseguito un'ordinanza regia non contrassegnata dal ministro competente o ne avrà ordinata l'esecuzione;

c) che avrà emesso od eseguito un decreto od un ordine che attenti ad una disposizione qualunque della costituzione, ecc.;

d) che avrà ommesso d'eseguire una disposizione qualunque della costituzione, ecc. od avrà ommesso di ordinarne l'esecuzione;

e) che avrà apposto la firma ad un'ordinanza che sanzioni come legge dello Stato un atto che non sia stato votato dalla Camera conforme alle prescrizioni della costituzione per la confezione delle leggi, ed avrà promulgato un tale atto ed ordinatane l'esecuzione ».

La massima parte di questi casi potrebbe essere lasciata all'imputabilità ordinaria del Codice Penale, il quale contempla il fatto degli ostacoli opposti alle leggi ed alla costituzione. È ad osservarsi però con encomio l'ammissione della negligenza fra le cause punibili e specialmente il caso previsto dal numero *d*, caso invero che niun Codice Penale potrebbe razionalmente prevedere e che vale a punire la deficienza, ad esempio, nella mobilitazione dell'esercito, cioè l'ommissione di eseguire la legge sull'organizzazione dell'esercito. Il Kerchove adotta un concetto congenere a quello concretato nella legge greca, ma meno esattamente riassume le sue idee in tre proposizioni alquanto difettose: 1° inesecuzione per dolo o colpa della costituzione delle leggi e dei regolamenti d'amministrazione generale; 2° degli atti regi controfirmati contrari alla costituzione; 3° di ogni danno cagionato allo Stato od ai privati per dolo od evidente negligenza.

Torna pure assai commendevole allo spirito razionale del legislatore greco la disposizione del n° *b*, attesochè la necessità della controfirma del ministro competente, diminuendo la facilità di trovare un ministro qualsiasi sulla cui compiacenza inesperta si possa contare e la quale sola gli valga il seggio nel gabinetto, impedisce le peggiori malversazioni. Colà però ove niun precetto speciale stabilisce questa guarentigia non avrebbe più ragion d'essere la disposizione del n° *b* perchè la esecuzione varrebbe di controfirma ed il ministro esecutore potrebbe essere bensì incriminato per il contenuto del decreto, non per la forma violatrice. Egli è perciò che io concordo coll'Hello a censurare l'Ordinanza del 1816 relativa al Teatro Francese, perchè non contrassegnata da un segretario di Stato; ma non convengo in quanto esso ritiene imputabile l'Ordinanza del 18 aprile 1828 che nominava il signor di Trogoff governatore del castello di Saint-Cloud nè quella del 26 stesso mese che nominava il Damas governatore del duca di Bordeaux, solo perchè avessero la controfirma dell'on. de Bouillerie ministro

senza portafogli: la Carta Francese non richiedeva la controfirma di un ministro designato.

In questo articolo è ancor notevole la disposizione del nº *e*, che contempla una vera violazione della costituzione, perocchè sanzione è l'atto del Re solo in quanto è già approvato dagli altri rami del potere legislativo: se ciò non è, cessa di essere sanzione per diventare usurpazione. Se invece l'atto fosse sanzione vera, susseguente all'approvazione del Parlamento, essendo questo in allora un atto compiuto nel segreto dell'appartamento del Re, lungi dagli sguardi del pubblico, cessa la necessità di una controfirma ministeriale epperò la responsabilità di un ministro (1). Il Kerchove sostiene purtuttavia una responsabilità per la sanzione perchè l'approvazione delle Camere è una convenzione soltanto morale e non giuridica, non essendo giuridico ciò che è fondato su causa illecita, l'accordo cioè di non punire il ministro per l'esecuzione degli atti approvati. Domando io quale funzione abbiano le Camere se il ministro non è guarentito dall'approvazione di esse: sarebbe più breve e più logico lasciar potestà completa ai ministri solo riservando alle Camere il diritto di accusa: come può pretendersi nel ministro tale superiorità sulla Camera, da cui deriva, da potere spregiarne il volere? E sarà egli punito per non averlo spregiato? E non ha forse la Camera una funzione direttiva per eccellenza? Il Kerchove dice che senza la responsabilità per la sanzione potrebbe il ministro aiutato da Camere servili rovesciar la costituzione: ma allora che giova « contro le fata dar di cozzo »? E se il popolo non volesse nominar deputati, chi lo impedirebbe? E con una Camera servile, a che tale responsabilità gioverebbe? Rovesciata la costituzione, sorgerebbe forse un'altra Camera a mover l'accusa? Contro tale pericolo non giova più la responsabilità, ma soccorrono le altre guarentigie, la libertà individuale, la libertà di riunione e di petizione, e della stampa, l'ordine giudiziario, e infine anche il diritto di rivoluzione. L'unico caso in cui potrebbesi per l'atto sanzionato accusare il ministro sarebbe allorquando avesse determinato il voto affermativo della Camera mediante falsi annunzi o statistiche artefatte, nel qual caso però, non per la sanzione, ma per questi atti diversi sarebbe il ministro punito, per avere cioè carpito dolosamente i voti delle Camere.

« ART. 2° — È pure tradotto ecc..... il ministro che:

a) avrà violato qualche disposizione penale della legge in vigore;

b) senza violare una disposizione speciale della costituzione o delle leggi, con un atto positivo o con un'omissione avrà intenzionalmente cagionato danno agl'interessi dello Stato ».

Mentre il nº *a* è una nuova ripetizione di quanto può facilmente inter-

(1) MONTALCINI, Op. cit., p. 55.

pretarsi nel Codice penale, il n° *b* è molto giustamente e pensatamente affatto peculiare ai ministri, e lodevole vieppiù perchè per solo atto colposo stabilisce la colpa del ministro, a differenza della legge badese, la quale richiede che il ministro abbia violato in tutti od in parecchi punti la costituzione.

« Art. 3° — È responsabile come complice dei delitti e crimini suddetti il ministro che, senza aver preso parte all'esecuzione, vi ha dato il suo consenso, apponendo la firma all'atto del Consiglio dei ministri relativo ».

Questo articolo consacra il principio costituzionale della responsabilità collettiva.

« Art. 4° — Le disposizioni della legge attuale non si applicano ai crimini e delitti commessi da un ministro, ma non aventi rapporto alle sue funzioni pubbliche ».

Dopo avere specificato negli articoli precedenti i casi di responsabilità, la legge greca giustamente scevera tutti i reati privati, che non devono essere puniti da legge speciale.

La legge del 1877, modificando le disposizioni precedenti, così stabiliva:

« Art. 1° — Il procedimento penale per negligenza è permesso contro il ministro, che per un atto positivo o per una omissione avrà violato le disposizioni della Costituzione o delle leggi, se per questa violazione gli *interessi essenziali* dello Stato furono lesi ».

Questo articolo evidentemente fu diretto a scemare la responsabilità dei ministri, indicando il pericolo di un soverchio eccesso nelle accuse e significando quanto il danno di un'accusa parlamentare superi il male di un abuso del ministro ove desso sia piccolo e ristretto.

« Art. 2° — Il ministro non sarà responsabile delle infrazioni alle disposizioni della Costituzione e delle leggi menzionate agli art. 1, 2, 3 della legge anteriore, se queste infrazioni sono effetto di un errore scusabile e giustificato intorno al senso esatto della legge violata ».

Non possiamo non encomiare l'acutezza e precisione del legislatore greco nello stabilire questa necessaria scusa e nel formularla in termini così chiari ed esatti.

« Art. 3° — Il capo-sezione competente, sulla relazione del quale il ministro ha firmato un atto illegale sarà responsabile congiuntamente al ministro, a meno che abbia ottemperato ad un'ingiunzione scritta di questo. Sarà responsabile congiuntamente col ministro il segretario generale del ministro che avrà apposto il visto all'atto in questione prima che abbia firmato il ministro ».

La seconda disposizione è evidentemente ragionevole, tenuto conto in ispecie della condizione personale politica che riveste il segretario generale; non è questi un impiegato di carriera, ma persona la quale, godendo la fiducia del ministro ed anche in parte della Corona e della Camera, si

accinge ad aiutare il ministro piuttosto che a riceverne veri e propri ordini: è perciò assai probabile che il ministro, visto un atto firmato dal segretario generale, in cui ha diritto di aver piena fiducia perchè questa è condivisa dalla Camera, firmi senza più oltre badare. La responsabilità in lui sarà quindi diminuita non tolta, perocchè in cose di estrema importanza, quali devono essere per meritare l'esperimento di un'accusa, doveva il ministro usare la massima sollecitudine. Questo dovere e questa responsabilità si aggravano sul ministro che s'appaga della firma del capo-sezione, che gli fece la relazione dell'atto, responsabile questi pure a meno che abbia obbedito ad un ordine scritto del ministro. Qui si tratta della responsabilità dei funzionari, della quale si reclama in Italia chiara e pronta esplicazione in una legge speciale. Ed è giusto in principio che l'ordine scritto del ministro escluda la responsabilità del capo-sezione: è vero che non si menò buona a Danby la scusa dell'ordine scritto del Re, ancorchè egli dicesse: « io sono persuaso che sonvi pochissimi sudditi i quali non deplorerebbero di non essere obbediti dai loro servitori »; ma molto diversi si presentano i due casi. Il ministro gode la fiducia del paese e può ed ha facoltà di ritirarsi, oltrechè non è servitore del Re ma consigliere: invece l'impiegato non è consigliere del ministro, bensì un subordinato e non è libero di dimettersi quando gli piace. La condizione dell'ordine scritto vale già di sufficiente garanzia perocchè il ministro, innanzi di scrivere un ordine di un atto illegale, può riflettere con maggior ponderazione a quanto la passione gli detta.

« Art. 4° — Saranno responsabili dell'emissione delle ordinanze di pagamento o di delegazione ed allo stesso grado i ministri e i capi di sezione competenti e il direttore della contabilità generale delle finanze per l'eccedenza dei crediti concessi ».

Non indaghiamo le opportune conseguenze di questa disposizione sull'economia dei bilanci dello Stato e sulle eccedenze per incuria impreviste: limitiamoci ad interpretarla come soluzione del quesito sulla responsabilità per i fatti dei subalterni, quesito che non essendosi prima presentato è bene che noi ora esaminiamo di passaggio. Tre casi si pongono solitamente. Se un ministro conosce ed approva un atto criminoso di un agente inferiore, egli ne è responsabile. Se non conosce quest'atto del subalterno, potrà il ministro avere voto di sfiducia per negligenza, ma non punirsi necessariamente, imperocchè ripugna in tal caso la responsabilità ai più semplici precetti del senso morale. Se il ministro, infine, conosce il reato che sta per commettere il subalterno, non lo approva ma non lo impedisce, è punibile assai più di questo, il quale può interpretare la mancanza di censura del ministro come un'approvazione della propria condotta e ritenere per avventura legittimo quanto senza di ciò gli sarebbe apparso criminoso.

Se è evidente che il superiore non aveva il diritto di dare ordini in quella materia a cui l'atto abusivo si riferisce, la eccezione della obbedienza gerarchica non può avere alcun fondamento ed il funzionario inferiore che non abbia opposto un rifiuto all'ordine di un superiore manifestamente incompetente, si costituisce per ciò stesso in colpa e diventa col medesimo solidariamente responsabile del danno. Ma lo stesso convien dire del caso in cui, sebbene il superiore avesse competenza e diritto di dare ordini nella materia in genere a cui l'atto si riferisce, l'atto stesso può farsi manifestamente illegale od abusivo, perchè dato fuori del concorso delle condizioni dalle quali dipendeva la potestà di chi diede l'ordine, o per essersi ordinato tal fatto che non avrebbe potuto ordinarsi. Anche in questo caso non rimane altro scampo al dipendente onesto, che quello di rifiutarsi allo adempimento dell'atto ordinato, benchè a rischio di doversi ritirare dal suo ufficio.... altrimenti incorre la responsabilità del proprio fatto. Ognun vede che le predette circostanze suppongono necessariamente nel funzionario inferiore la conoscenza dell'illegalità dell'atto e conseguentemente, colla mala fede, la sua colpa. Che se al contrario non fosse manifesta la illegalità dell'atto comandato, o potesse ragionevolmente dubitarsi se il superiore fosse oppur no competente, o se l'atto costituisse oppur no un'offesa alla legge, l'eccezione dell'obbligo di obbedienza gerarchica non potrebbe essere respinta senza andare incontro al grave inconveniente di rendere i funzionari dipendenti giudici e censori di tutti gli atti dei propri superiori (**1**).

L'illustre Pessina, scienziato in diritto criminale ed in giure politico, assevera che, se il ministro dà ordine ad agenti di commettere atti dannosi ai privati ne sia egli responsabile solo civilmente e l'agente penalmente; se invece il danno prodotto sia pubblico, la responsabilità penale si aggravi

(1) V. Rel. Mancini sulla responsabilità dei pubblici funzionari. Questo progetto stabiliva all'art. 3°:

Art. 3°. — Non sarà ammessibile l'eccezione dell'obbligo di obbedienza soverchia per liberare l'esecutore dell'atto abusivo dalla solidaria responsabilità dei danni allorchè l'ordine dato dal superiore di qualsivoglia grado sia manifestamente illegale per l'incompetenza di chi lo ha dato o per la natura dell'atto ordinato o qualora sia provato che l'esecutore ne conosceva l'illegalità.

Il progetto Minervini sulla responsabilità ministeriale disponeva all'art. 2°: « I ministri però, ed inoltre, rispondono per sè e per quegli altri funzionari da essi dipendenti od altrimenti incaricati, i quali abbiano agito, in esecuzione dei loro ordini speciali o generali..... ».

L'art. 231 del Codice penale italiano del 1859 stabiliva: « le pene enunciate nei due precedenti articoli non saranno applicate ai pubblici ufficiali od impiegati che avranno agito per ordine dei superiori in oggetti della competenza di questi, e pei quali oggetti era ai medesimi dovuta obbedienza ».

Grozio, propostasi la questione se l'inferiore, nel dubbio, possa eseguire l'ordine ricevuto, afferma il suo dovere di astensione.

su entrambi. Mi fa specie in verità questo invertimento delle regole generali del mandato penale, mentre il danno privato può essere anche l'uccisione di una persona o la privazione della sua libertà.

Non tratto ora della responsabilità civile dei ministri, perchè dessa si connette colla responsabilità generale e di tutti gli impiegati, e il mio campo non è così esteso: un passo sarà fatto quando si approverà la legge sullo stato degli impiegati, la quale vi si collega intimamente, ed a cui già tanti progetti dal 1871 in qua hanno tentato di dar norma. Quanto si può *a priori* asserire è che la responsabilità civile dei ministri è cosa ridicola quasi sempre e devesi lasciare quale accessorio della pena principale. La legge Francese sul bilancio del 1850 art. 10 comminava la sola responsabilità civile applicabile dalla Corte dei Conti a quel ministro che avesse ecceduto nelle spese concesse dalla Camera; ma oltrechè accade troppo sovente che la fortuna intera del ministro non basti a coprire questo suo debito civile, giova ritenerla troppo esigua pena per un sistema che può essere facilmente un passo nella via contraria alla costituzione (1). La pena annessa ad ogni infrazione del funzionario deve essere superiore al vantaggio che risulterebbe per lui dal sacrifizio del suo dovere al suo interesse.

Ritornando al punto, da cui abbiamo preso le mosse, ripeto che la responsabilità dev'essere penale tanto per il ministro quanto per il suo subalterno. Taluno per altro vorrebbe che il ministro, per essere responsabile del fatto dei suoi agenti, fosse fornito della facoltà di sceglierli tutti. Il Lieber (2) ad esempio ritiene allora soltanto responsabile il ministro, perchè « of all men the Chief Executive officer cannot be exempted from the ruly of common sense and experience ». E non pare ingiusto che per rispondere del fatto d'un terzo si debbano avere libere le mani nella scelta

BARBEYRAC a ragione lo censura per tale opinione (*Droit de la paix et de la guerre*, vol. I, n. 180) ritenendo che l'astensione sia solo compatibile quando l'inferiore sia pienamente convinto dell'ingiustizia del comando.

CHAUVEAU et HÉLIE (*Théorie du Code Pénal*, vol. I, p. 14, n° 910), gli illustri commentatori del diritto penale francese, dicono: « La dottrina dell'obbedienza passiva è troppo assoluta per essere vera. L'uomo non può essere mai ridotto ad un ufficio puramente materiale; la responsabilità è essenziale al suo essere; niente può imporgli il sacrifizio della sua coscienza. Come comprendere un dovere che prescrivesse l'esecuzione d'un reato?..... L'obbedienza gerarchica è uno dei principii fondamentali dell'ordine sociale; ma questa obbedienza non deve essere nè cieca nè passiva; essa suppone la legittimità dell'ordine e del comando ».

E quando si discuteva il progetto di Codice penale CAMBACÉRÈS dichiarava non doversi assolvere colui che ha obbedito all'ordine del superiore quando questo è evidentemente proibito dalle leggi.

(1) LAFERRIÈRE, *Cours de droit public*, p. 156; BERRIAT-SAINT-PRIX, *Théorie de droit const.*, p. 338.

(2) Op. cit., p. 207.

di esso: questo è quanto intende il Lieber informato a tale concetto dall'esempio Americano. Ma, come l'esempio Americano per primo e lo Spagnuolo dappoi ci dimostrano che l'Amministrazione ha d'uopo di stabilità — vieppiù risentita ove il cangiamento di gabinetto accade più di frequente che la mutazione del Presidente; — come il ministro non è responsabile dei fatti che non conosce e che non è in dovere di conoscere, epperò degli atti, di cui diventa responsabile, egli è consapevole o consenziente; cessa così ogni assurdità nel renderlo responsabile dei fatti di un agente da lui non prescelto. Il Todd (1), partendo dal principio che « it is not the Departments which govern, they strictly speaking are only advisers of whose who govern » ritiene i ministri non responsabili del fatto dei subalterni. Questa è mala applicazione di un giusto principio: è esatto questo aforisma costituzionale, ma si deve considerare che il ministro è responsabile della condotta dei subalterni in quanto non ha consigliato e sorvegliato come doveva, è responsabile non della condotta loro, ma del fatto proprio che non sorvegliò la loro condotta. A questo scopo torna utile la formazione dei due invocati uffici di segretario generale, l'uno politico, l'altro amministrativo, il primo mutabile, il secondo permanente, in guisa che da un solo centro amministrativo parta la direzione di tutto il dicastero.

Il permesso preventivo che parecchie leggi domandano perchè sia lecito intentare giudizio contro i pubblici funzionari viene ad immedesimare le condizioni loro. E questo sistema, ormai riprovato generalmente, si ripercuote nella impossibilità di stabilire veramente la responsabilità ministeriale, perchè potrebbe facilmente chiedersi quale autorità superiore sia competente a dare un permesso di giudizio contro i ministri che, per essere massimi funzionari, non cessano però di essere funzionari.

La ragione principale del preventivo permesso, che deriva dall'antico principio della separazione dei poteri risiede nel concetto di non volere subordinare l'atto amministrativo all'autorità giudiziaria, senza considerare che allora non l'atto amministrativo si sottopone a giudizio, ma l'abuso di esso, non l'essenza dell'atto, ma i suoi rapporti colle leggi, la cui applicazione spetta esclusivamente al magistrato. Ed essa non avrebbe ad ogni modo fondamento per l'accusa contro i ministri, il cui esame non è sempre deferito all'autorità giudiziaria, ma più spesso ad un Corpo politico (2).

(1) Op. cit., II, 174-75.

(2) L'obbligo del preventivo consenso per intentare giudizio contro funzionari era già stato sancito dalla Costituente francese per un sentimento di diffidenza verso i Parlamenti e di ostilità contro l'autorità giudiziaria. Le leggi del 7 e 14 ottobre proibivano di tradurre avanti ai tribunali qualunque amministratore, a causa delle sue pubbliche funzioni, salvochè l'autorità superiore stessa lo traducesse in giudizio. La Costituzione dell'anno VIII richiedeva una decisione del Consiglio di Stato. Questa disposizione, sempre censurata, fu mantenuta in

Tutto ciò però non scema la responsabilità degli impiegati medesimi, giustamente sancita dalla legge greca che stiamo commentando e dalla quale ci siamo troppo allontanati. E tanto più si avverte la permanenza della responsabilità negli impiegati subalterni, chè niuno è tenuto ad obbedire agli ordini manifestamente illegali. È ammesso persino nella forza armata in certa misura questo diritto di controllo dell'inferiore sul superiore: basta ricordare l'incidente Manuel nella Camera Francese del 1822 allorquando egli esclamò: « il n'est pas vrai que la force armée soit obligée d'obéir toujours aux ordres de ses chefs ». Vivi reclami partendo dalla Destra egli soggiungeva a ragione che, se in Inghilterra una tale questione si elevasse, sorprenderebbe tutti coloro che avessero qualche idea di regime rappresentativo. Ed al generale Donnadieu, che tentava a questa teoria frammettere il ridicolo, dichiarando che invece di esercito armato, sarebbe di poi necessario un esercito di legulei, il generale Foy ed il signor de Chauvelin potevano rispondere trionfalmente: « s'il plaisait à un chef de dire à ses soldats: — entrons aux Tuileries, attaquons le souverain — l'obéissance passive serait de rigueur? » L'argomento era perentorio ed il subito silenzio della Destra provò che dessa ne comprendeva la forza. Emerge da tutto ciò la giustizia della disposizione greca di rendere responsabili delle male misure sia il ministro competente sia l'impiegato.

Ma non bisogna tuttavia dimenticare che la responsabilità ministeriale non comprendeva, e non deve, tutti gli altri pubblici uffiziali, i quali, per quanto elevate e gelose siano le loro mansioni, ricadono sotto la legge comune, da cui sono colpite le loro trascuranze, le loro colpe ed i loro reati. La responsabilità ministeriale è l'attuazione di una guarentigia contro quegli atti che rifuggendo, per le loro conseguenze politiche o per la loro spe-

vigore in tutti i Governi successivi, finchè nel 1869 fu presentato d'iniziativa parlamentare un progetto per abrogare questo art. 75 della Costituzione dell'anno VIII; ma la caduta del Governo imperiale ne impedì la discussione. Uno dei primi atti del Governo della difesa nazionale fu di abrogare con decreti 19, 21 dicembre 1870 questa disposizione insieme colle altre disposizioni generali e speciali relative a procedimenti contro i pubblici funzionari. Nella legislazione subalpina dal 1814 al 1847 non era richiesta nessuna autorizzazione preventiva. Il 27 novembre 1847 l'Editto che riordinava l'amministrazione dei Comuni riprodotto nell'art. 91 della legge comunale e provinciale del 7 ottobre 1848 stabiliva che i sindaci non fossero chiamati in giudizio per atti commessi nell'esercizio delle loro funzioni senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato; e la legge del 23 ottobre 1859 estendeva questo vincolo ai governatori, vice-governatori e intendenti. Ciò fu riprodotto nella legge del 20 marzo 1865. Il progetto Mancini più volte citato, ispirandosi a quanto diceva Toullier (*Droit Civil Français*, vol. I, p. 151) che il consenso preventivo è una misura tirannica, la quale rende quasi sempre illusoria la responsabilità dei funzionari stabiliva all'art. 1°: « Tutti i pubblici funzionari possono essere sottoposti a procedimento penale anche per fatti commessi nell'esercizio delle loro funzioni senza bisogno di autorizzazione preventiva ».

ciale natura, all'azione della responsabilità comune, richiedono uno speciale provvedimento di repressione. Però la relazione Mancini sulla responsabilità dei pubblici funzionari più volte citata, dichiara che anche per i pubblici funzionari non si possono applicare rigorosamente i principii del diritto comune quando siano in buona fede « chè, se anche con questa limitazione non si volessero punire, più non rimarrebbe scampo ai governati e si consacrerebbe una specie di promessa di sistematica impunità agli abusi degli amministratori della cosa pubblica, fomite ed incoraggiamento alla loro infinita moltiplicazione, con rovina irreparabile della giustizia e della libertà ». Ma ad ogni modo, le due leggi devono essere disgiunte, come diverse ne sono l'essenza, lo scopo, gli effetti, la competenza e le forme di procedura; nè deve volersi che la rarità e difficoltà proprie dell'una si rendano comuni anche all'altra.

« Art. 5. — . . . .

« Art. 6 — Nei casi di atti puniti dalle leggi o di omissioni, che le leggi in vigore caratterizzano come crimini o delitti, e che possono essere commessi da qualsiasi persona o solo dai funzionari pubblici o dagli uni e dagli altri, il ministro che ne diviene colpevole nell'esercizio delle sue funzioni sarà punito della pena annessa da tali leggi a questi atti ed omissioni ».

Se negli articoli precedenti non si fossero già compresi alcuni atti contemplati dal Codice comune e quindi dal presente articolo, non avrei difficoltà alcuna a dichiarare essere il sistema dell'attuale legislazione greca il migliore dei metodi tenuti nella formazione di una legge sulla responsabilità ministeriale; ad ogni modo si può dar plauso al legislatore greco, che seppe separarsi dalla consuetudine comune ed inaugurare un sistema nuovo, fecondo di buoni risultati.

Correggendo alcune delle disposizioni che in parte censurammo, e particolarmente aggiungendo parecchie determinazioni di casi, che non sono contemplati dalla legge penale comune e neppure da questa speciale della Grecia, potremmo avere sulla base di questa una buona legge sulla responsabilità ministeriale. Se ne tenga bene conto in Italia, ove pare si vada risvegliando il concetto di una legge su questo tema parallela a quella, che tanto si desidera, sulla responsabilità dei pubblici funzionari e sullo stato degli impiegati. Con qualche insistenza si vociferava a questa legge sulla responsabilità ministeriale stesse l'anno scorso ponendo mano il Depretis per presentarla alle discussioni della Camera; ma le politiche condizioni di questa resero vana la speranza.

Se l'Italia non ha tradizione legislativa su questo argomento, ci occorre tuttavia considerare in modo alquanto diffuso i progetti presentati alla

Camera Subalpina e poi all'Italiana. Già la Costituzione Siciliana del 1812, la quale pareggiava rimpetto alla responsabilità i ministri e gli impiegati, li dichiarava soggetti alle pene speciali se colpevoli contro la costituzione o contro l'osservanza delle leggi o per qualche grave colpa nell'esercizio della loro carica. La Costituzione Napoletana, mentre copiava quasi in tutto le disposizioni francesi, aggiungeva che il Re non può fare grazia ai ministri, salvo che per domanda esplicita d'una delle due Camere.

Nel Parlamento Subalpino, dopo la commissione Reale di cui già parlammo e che non ebbe niun esito, troviamo un progetto del Senatore Musio del 14 maggio 1854, il quale non fu sviluppato. Sopraggiunse il progetto degli on. Sineo ed altri letto il 19 maggio 1858. Si divide in tre capi: il 1° sulla base della responsabilità; il 2° sulla procedura d'accusa avanti alla Camera; il 3° sul giudizio avanti al Senato. Riproduciamo soltanto il 1° perchè, come si è potuto vedere, i nostri studi si sono limitati alla base della responsabilità.

Il capo I stabilisce:

« Art. 1° — I ministri e gli altri agenti e rappresentanti dell'autorità pubblica sono responsabili degli atti di Governo o di amministrazione, ai quali hanno apposta la loro firma o prestato il loro concorso. I ministri in particolare sono inoltre responsabili degli atti emanati dal Re nell'esercizio della sua autorità e prerogativa reale.

« Art. 2°— La Camera dei deputati può pronunciare l'accusa dei ministri per le seguenti cause: 1° per tradimento, concussione o prevaricazione; 2° per ogni crimine o delitto che si imputi al ministro come da lui commesso, anche fuori dell'esercizio delle sue funzioni.

« Art. 3° — Vi ha reato di tradimento imputabile al ministro: 1° se in alcuno dei modi contemplati dall'art. 1 egli si è reso colpevole di maneggi od attentati rivolti a sospendere od a sopprimere lo Statuto o ad impedire l'azione di alcuno dei grandi poteri dello Stato. 2° Se egli si sarà reso autore o complice di uno dei reati di lesa maestà, preveduti dai capi 1 e 2 del tit. II libro II del Codice penale.

« Art. 4° — Vi ha reato di concussione a carico del ministro: 1° Se in contravvenzione agli articoli 292 e 293 del Codice penale, egli accetta doni od offerte per negoziare un trattato o controfirmarne la ratifica, per conferire o togliere una carica od un impiego qualunque, per ammettere o fare qualsivoglia atto spettante alle sue attribuzioni o per facilitare il conseguimento di appalti o concessioni nell'interesse dello Stato, delle pubbliche amministrazioni e dei pubblici stabilimenti. 2° Se egli storna o lascia stornare scientemente dalla loro legale destinazione a profitto suo o d'altrui, rendite, fondi, valori o titoli di credito spettanti allo Stato, alle Provincie, ai Comuni, alla Banca nazionale o ad altri stabilimenti pubblici, o se in

altro modo qualunque contravviene all'art. 281 del Codice penale. 3° Se egli ordina, autorizza o tollera alcuna delle percezioni illegali definite dall'art. 290 del Codice penale.

« Art. 5° — V'ha reato di prevaricazione a carico del ministro: 1° Se con doni, favori, decorazioni, cariche, impieghi, promesse o minaccie, col mezzo di proclami, ordini, circolari, od istruzioni date ai suoi subalterni od a pubblici funzionari, ed eccedenti quanto si riferisce strettamente alla esecuzione della legge, egli interviene nelle elezioni politiche od amministrative o nella scelta dei giurati, o cerca di guadagnare voti nel Senato o nella Camera elettiva, o di esercitare influenza sui magistrati, sui giurati, sui testimoni; 2° Se si adopera o partecipa a maneggi aventi per iscopo di influire sul corso dei fondi pubblici o dei valori tassati alla Borsa; 3° Se, indipendentemente dai casi fin qui espressi, egli compromette scientemente gli interessi dello Stato colla violazione od inesecuzione delle leggi od abusa della sua autorità per sospenderne od impedirne l'osservanza nei modi previsti dall'art. 304 del Codice penale; 4° Se trafuga o lascia trafugare documenti, carte o titoli appartenenti all'amministrazione pubblica od agli archivi od altrimenti si renda colpevole dei fatti contemplati nell'articolo 284 del Codice penale; 5° Se promulga o fa eseguire un atto governativo non rivestito della firma di un ministro; 6° Se cambia destinazione od eccede la misura dei crediti consentitigli dalla Camera elettiva; 7° Se per abuso di potere egli reca offesa ai diritti guarentiti ai cittadini dalle leggi e dallo Statuto in violazione degli articoli 310, 311, 315 e 321 del Codice penale; 8° Se s'ingerisce in traffici o negozi incompatibili colla sua qualità contro gli articoli 286, 287, 288 e 289 del Codice penale ».

Questo progetto svolto il 28 giugno non fu preso in considerazione perchè in quel giorno la Camera non era in numero; al 28 giugno la Camera fu prorogata e al 4 luglio fu chiusa la Sessione. Fu ripresentato nella stessa forma il 4 maggio 1860, ma neppure questa volta fu preso in considerazione. Presentato ancora il 18 febbraio 1862, fu letto il 10 marzo e preso in considerazione il 29. Ebbe miglior esito nel 1867, in cui fu preso in considerazione il 2 aprile, e vi fece una splendida relazione l'on. Ferraris il 18 dicembre 1868; ma finì qui. Le circostanze politiche del Regno non permettevano maggior dispendio di forze in argomento non urgente.

Lasciando a parte gli articoli 3, 4 e 5 che non sono se non una spiegazione minuta, pericolosa come sono tutte le definizioni, e tanto più in diritto restrittivo come questo dev'essere, gli articoli 1° e 2° manifestano una contraddizione patente, scorgendosi nel 1° una tendenza del proponente a legiferare soltanto per gli atti commessi nell'esercizio delle funzioni, mentre nel successivo si danno norme di responsabilità per gli atti

anche esorbitanti dalle funzioni, nelle quali evidentemente la legge comune deve imperare, non dovendo essere la responsabilità ministeriale mezzo di sottrarsi ai giudici naturali.

Si estende in modo esagerato ed assurdo la competenza della Camera a casi, in cui più non corre il bisogno di un apprezzamento politico, nè la necessità che niun altro corpo all'infuori della Camera possa cagionare una crisi ministeriale.

L'art. 1° di questo progetto, non degno al certo di essere preso a modello, continua la solita triade copiata alle costituzioni francesi, di tradimento, concussione e prevaricazione. E in confronto ad essa torna opportuno notare il sistema della Costituzione americana, la quale pare tenga la strada media fra l'inglese, che da tanti secoli la precedette, ed il francese che venne dappoi. L'art. 2 della sezione IV di tale Costituzione dice: « Il Presidente, il Vice-presidente e tutti i funzionari civili potranno essere rimossi dal loro ufficio, se in seguito ad accusa sono convinti di tradimento di corruzione ed altri *high crimes and misdemanours:* » la pena speciale sancita dalla Costituzione è adunque la perdita dell'impiego, salvo la pena comune dalle leggi penali generali comminata.

Abbenchè Giuseppe Ferrari (1) dica col suo stile iracondo: « devesi accennare a qualche tradimento di primo ordine? si dirà essere azione da ministro » tuttavia io convengo col Bonasi che i fatti di tradimento, come quelli di concussione e prevaricazione, sono già tutti contemplati dal Codice penale. Col Bonasi non convengo però più nel ridurre che egli fà tutti i reati di ministri a queste tre categorie, a meno che si prenda la parola prevaricazione in un senso, nel quale non sarebbe più vero che sia completamente previsto dal Codice penale. Egli che ritiene i reati contro la sicurezza interna ed esterna dello stato, cosa analoga coi reati d'alto tradimento, perchè censura la Corte dei Pari francese per avere applicato a Polignac la pena dei reati di alto tradimento mentre il Codice, dice egli, contempla soltanto i delitti contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato? L'egregio professore sentiva in sè la necessità di formulare diversamente il suo pensiero, sentiva esservi reati diversi da quelli contemplati dal Codice penale; ma l'opportunità della dimostrazione gli vietava di confessarlo. Onde io concordo meglio colla Cassazione fiorentina, la quale nel giudizio del Guerrazzi dopo la Ristorazione toscana diceva che l'alto tradimento dei ministri è reato comune in quanto non è necessario essere ministro per tradire e « per aversi reato ministeriale sarebbe dovuto trattarsi di atti di governo capaci di compromettere gli interessi della nazione, e dei quali non potesse chiedersi conto alla Corona inviolabile ». Il reato

(1) *Dell'aristocrazia italiana*, « Revue des Deux Mondes », 15 agosto 1846.

di alto tradimento non è dunque da contemplarsi in una legge speciale sulla responsabilità dei ministri, tranne che si credesse modificare per il ministro la penalità stabilita dal Codice comune.

Nè è a dirsi diversamente degli altri due termini della solita frase, contenuta nell'art. 1° del progetto italiano: concussione e prevaricazione.

Uno dei pochi che in Italia abbiano saputo liberarsi da questa consuetudinaria trilogia è l'esimio cons. Saredo, il quale, senza pretendere di enumerare tutti gli atti di mal governo di un ministro, così ne indica parecchi:

« 1° Se modifica in qualche modo una legge votata dal Parlamento, sancita dalla Corona.

2° Se promulga e fa eseguire leggi o decreti non votati dal Parlamento.

3° Decreta o fa spese non approvate.

4° Storna arbitrariamente le spese bilanciate.

5° Viola o fa violare i diritti dei cittadini.

6° Riscuote imposte senza consenso del Parlamento.

7° Corrompe le elezioni.

8° Commette delitti comuni.

9° Sospende o trascura o tralascia affatto la promulgazione di una legge votata dal potere legislativo.

10° Invece di prendere tutte le misure tendenti alla sicurezza interna ed esterna, espone il paese a gravi pericoli di perturbazione.

11° Poco veglia all'esecuzione delle leggi in vigore.

12° Non provvede alla repressione della violazione dei diritti dei cittadini.

13° Lascia deperire per negligenza la fortuna pubblica.

14° Lascia cadere l'onore dello Stato ».

I primi otto casi comprendono reati, che una legge speciale è incompetente ad imputare, perchè già contemplati nella legge comune. I susseguenti trovano posto adeguato in una legge speciale: e sono costituiti quasi completamente da atti negativi. Commendevole è assai il numero 10°, che comprende molti altri casi indefiniti, i quali altrimenti che con frase generale non si possono stabilire: se la Camera ad esempio vota un ordine del giorno — il quale, notisi bene, non è una legge, la cui infrazione sia imputabile dal Codice penale, ma una semplice guida — il desiderio che il ministro tenga una determinata condotta estera; questi non vi aderisce nei suoi negoziati e ne scaturisce una guerra disastrosa: il ministro non è punibile del Codice penale, ma responsabile perchè quando si vuole agire di proprio capo è il successo che decide.

Ad ogni modo, migliore di questa definizione era certo quella data dal

progetto francese del 1835 — il più noto di tutta quella varietà che la Monarchia di Luglio ci presenta — il quale all'art. 4 così definiva il reato di tradimento: « allorquando i ministri per ordini dati, atti fatti o dolosamente omessi, piani concertati o stabiliti, attentano alla persona del Re e sua famiglia, alla Carta ed alla sicurezza interna ed esterna dello Stato ».

I reati di tradimento sono adunque tutti contemplati dal Codice penale, invece la parola *concussione*, ancorchè troppo generale e perciò appunto inammissibile in una legge speciale, essendo in parte prevista dal Codice comune in parte no, ha tuttavia un concetto che racchiude qualche cosa di nuovo.

Non occorre che io mi arresti per far vedere, quanto emana dall'espressione chiara ed evidente degli articoli, come già il Codice penale intervenga a punire gli atti contemplati nell'art. 4°, ai quali non è richiesta legge speciale. Anche qui con minori parole il succitato progetto francese, pure informato allo stesso concetto, si esprime più correttamente e contemplando maggior numero di casi. « Vi ha concussione, esso diceva, quando i ministri ordinano prescrizioni illegali, stornano direttamente od indirettamente i danari dello Stato o abusano per un interesse privato del potere loro confidato ».

L'art. 5° del progetto Sineo riguarda la prevaricazione, quella parola che tanto soddisfa perchè vi si racchiude tutto quanto vi sta e ciò che non vi può stare.

Il numero 1° è già contemplato nel Codice penale e nelle leggi apposite e non viene se non a ribadire quanto è errore od almeno esagerazione, il niun diritto cioè che ha il Governo di intervenire nelle elezioni. Questi invece, se deve astenersi di usare in esse delle armi del potere, può intervenirvi, ed è bene vi intervenga colle armi di partito. Il Valerio diceva alla Camera Subalpina il 17 febbraio 1858: « quando l'intromissione del governo nelle elezioni giunge ad essere aperta, come dichiarò averne diritto il Presidente del Consiglio, per me penso che il diritto elettorale rimane interamente perduto » (1). Invece è oggi opinione prevalente che il governo deve astenersi dalle candidature ufficiali, sistema deplorevole e fatale, ma può designare i suoi amici e raccomandarne l'elezione: così scrissero Balbo, Palma e Padelletti, così dichiararono, in vivissime discussioni alla Camera, Cavour, Rattazzi, Depretis, Minghetti.

I numeri 2, 3, 4, 7, 8 dell'articolo citato, sono già compresi nel Codice penale e perciò inutili. I soli nuovi sono il 5° ed il 6°; il 5° che è inammissibile perchè l'esecuzione tiene luogo di controfirma; il 6° che in realtà

(1) « Atti Ufficiali », n° 74, p. 279.

riguarda una violazione dello Statuto epperò punibile dal Codice penale. Questo punto della prevaricazione è però assai meglio trattato, perchè più diffuso, nel progetto italiano che nel francese, il quale in termini troppo elastici definiva la prevaricazione: « quando fuori dei casi suddesignati i ministri compromettono scientemente gli interessi dello Stato per la violazione o l'inesecuzione delle leggi o per l'abuso del potere loro legalmente conferto ».

Dopo il progetto Sineo, vi fu un intervallo nella presentazione dei disegni di legge a questo proposito: finchè il 18 marzo 1876 fu presentato dall'on. Minervini un progetto di legge preso in considerazione il 6 maggio successivo. Diviso in tre titoli, il II trattava del procedimento, e il III delle pene: il I così dispone:

« 1° I ministri, come pubblici funzionari, sono soggetti alle prescrizioni e sanzioni del Diritto comune pei reati previsti dalle leggi penali commessi nell'esercizio delle loro funzioni.

2° I ministri però rispondono inoltre, per sè e per quegli altri funzionari da essi dipendenti od altrimenti incaricati, i quali abbiano agito in esecuzione di loro ordini speciali o generali, di tutti gli atti capaci di produrre inosservanza o violazione dello Statuto o delle leggi, offesa all'interesse od alla dignità della Nazione.

3° La responsabilità speciale di cui all'articolo precedente si estende a tutti gli atti senza distinzione e così tanto al fatto come alla commissione, connivenza, rifiuto, trascuranza ed imprudenza grave.

4° Gli atti dei ministri, che, non costituenti un reato, abbiano prodotto un danno al pubblico erario od un'offesa ai diritti individuali guarentiti dalla legge, potranno dare causa all'esperimento di un'azione civile per la riparazione del danno, nei modi e sotto le garanzie di cui agli art. 17, 19 e 20.

5° Trascorsi anni cinque dal giorno in cui il ministro od i ministri siano usciti di carica, ovvero qualora dopo avvenuto l'atto da cui può derivare un caso di responsabilità ministeriale, disciolta la Camera dei deputati, o spirato il termine per la cessazione di pieno diritto dal suo mandato, siasi compiuta una legislatura, rimane estinta ogni relativa azione pubblica o privata. La morte del ministro estingue l'azione anche per riparazione del danno e tronca issofatto ogni prosecuzione, tanto in via penale quanto in via civile. La sentenza di condanna penale in contumacia sarà irrevocabile.

6° L'azione pubblica o privata per causa di responsabilità ministeriale non si estingue per virtù d'indulti o di speciale grazia sovrana tranne quando la Camera che ha accusato, ovvero quella che risultasse da elezioni generali dopo il fatto per deliberazione vinta a due terzi dei votanti, siasi pronunciata affermativamente. Anche in questo caso però il ministro od i

ministri resteranno sempre esclusi dal far parte delle due Camere e non potranno presentarsi alle medesime come ministri o commissari del Re ».

Abbiamo già visto a più riprese queste disposizioni, dalle quali si rileva principalmente la vaghezza delle espressioni della responsabilità speciale dei ministri, cioè « offesa all'interesse o alla dignità della nazione ». Desse non sono se non la riproduzione del progetto formulato dalla Commissione che esaminava il progetto Sineo, e che, composta degli on. Ferracciù, Brunetti, Morini, Casaretto, Macchi, Seismit-Doda e Panattoni deferì l'incarico della relazione all'on. Ferraris. Siccome eravi stato ritardo nel presentare la relazione, il 13 gennaio 1865 l'on. Petrone la sollecitò in seduta della Camera e l'on. Macchi, pur non dimostrandosi molto entusiasta dei lavori della Commissione, promise che si sarebbero affrettati. Coloro, tra questi onorevoli che ancora sopravvivono nell'una o nell'altra Camera, potrebbero molto adoperarsi ad un miglioramento del progetto.

CAPITOLO X.

PRATICA DELLA LEGGE

Per chiarire certe difficoltà sarà bene che alle varie osservazioni pratiche sparse in tutto il corso del lavoro, aggiungiamo qui alcune poche e brevissime dichiarazioni riguardanti certi casi particolari che possono interessare la responsabilità ministeriale.

Potrà il ministro essere ritenuto responsabile per gli atti affidati particolarmente al Re, ed in ispecie per aver assunto il comando dell'esercito? Questo atto che in Inghilterra è ormai proscritto dopo la battaglia di Dettinguen, potrebbe secondo il nostro Statuto essere esercitato effettivamente dal Re, quantunque nelle ultime campagne il Re non abbia comandato quale capitano in primo: dato che accada nuovamente un tale fatto, sarà il ministro responsabile?

Ove non si riconoscesse che il comando in capo dell'esercito toglie al Re la sua qualità di istituzione, onde in altro lavoro (1) io conchiudeva dover essere « il Re il supremo in idea, il ministro suo rappresentante nei fatti » ed il Fischel dichiara che questo comando personale male s'accorderebbe colla pratica parlamentare dei nostri giorni, ove tutto ciò non si apprendesse, dovrebbe certamente il ministro considerarsi responsabile, almeno per il cattivo consiglio dato al Re di dirigere la campagna.

(1) Montalcini, Op. cit., p. 40.

Ciò è nuovo danno della disposizione che concede al Re il supremo comando, perocchè di cosa affatto personale qual è questa torna impossibile logicamente attribuire ad altri la responsabilità: eppure, come lasciare il Re scoperto di fronte alla responsabilità in guisa da obbligarlo forse a seguire l'esempio di Napoleone III dopo Sedan? Con molta ragione adunque la relazione del progetto Minervini dichiarava che l'art. 5 dello Statuto non deve interpretarsi alla lettera; desso non presume un comando effettivo; il Re nelle circostanze solenni vada pure alla guerra, ma, al suo fianco, trasmettitore responsabile d'ogni suo atto, il ministro.

Il 22 maggio 1848 il senatore Giovanetti, nell'indirizzo di risposta al discorso della Corona, osservava « doversi conciliare la prerogativa reale e la responsabilità ministeriale in modo che non si escludano, ma comprendano nel loro complessivo significato quella libertà e insieme quella armonia d'azione, per cui regolarmente agisce il Governo rappresentativo; che avendo il Re la prerogativa di comandare l'esercito di terra e di mare certamente i ministri non possono essere sindacabili per gli effetti immediati di questo comando, sebbene lo possano fare per il risultamento definitivo della guerra ». Il 24 maggio il senatore Giovanetti indirizzava una lettera di spiegazione al « Costituzionale Subalpino ». Parlando dell'uso inglese per cui il ministro propone il comandante in capo e questi gli altri uffiziali, onde il ministro risponde del generale e questi degli uffiziali dice: « Tuttavia un tale sistema non potersi coordinare coll'esercizio della prerogativa del sovrano di comandare egli stesso, perchè non potrebbe mai darsegli alcuna responsabilità per quanto egli operi in virtù di un diritto proprio, incontestabile. Conseguentemente esser mio avviso che dovranno distinguersi sempre nel Re gli atti che sono dipendenti dalla sua personale prerogativa, come le operazioni di guerra da lui ordinate qual comandante supremo, dagli atti che rientrano nell'altra prerogativa delle nomine e cariche od impieghi, la quale non esercisce che sotto la responsabilità ministeriale ».

Pareto, ministro degli esteri, rispose al Senato di assumere l'intera responsabilità degli atti del Re e delle persone che gli sono vicine, dichiarando espressamente che nulla si opera se non di commissione o con autorizzazione del Ministro.

Ho detto che per dare un'apparenza più logica e più giuridica a questa responsabilità, che pesasse per avventura sul ministro, la si potrebbe concretare nel cattivo consiglio dato al Re. Ciò mi dà agio a dichiarare un'altra regola importante, la responsabilità cioè che deve incombere sui ministri per i cattivi consigli dati e per le esortazioni di commettere un atto violatore della costituzione, ancorchè il Re non le avesse seguite. Il Kerchove (1),

(1) Op. cit., p. 104.

il Lagemans (1) sono contrari a questo concetto, il quale è invece appoggiato all'autorità del Mohl (2), oltrechè dalla Costituzione svedese del 1809, § 105-7, dalla Norvegese del 1814 §§ 5, 30, 75 e dalla legge Norvegese del 1828, § 1-2.

L'esempio di Strafford in Inghilterra ce ne dà pure conforto: essendosi nominato allora un comitato speciale per ricercare le prove del suo tradimento, anche nei consigli che egli avesse dati, fossero stati questi seguìti o no (3). Più tardi, allorquando fu nel 1766 stabilita una tassa su tutti i cereali destinati all'esportazione a fine di porre argine al caro dei viveri, questa misura partì dalla sola autorità esecutiva essendo il Parlamento prorogato: adunatosi questo, si domandò un *bill* d'indennità per chi aveva eseguito quest'atto, dopo di che venne proposta ed approvata l'aggiunta di estendere il *bill* d'indennità a coloro che avessero anche solo consigliato quest'atto, i quali sarebbero stati altrimenti responsabili (4). I ministri infatti sono incaricati di difendere la costituzione, sono, per usare la frase del Gladstone, un muro di adamante fra il popolo ed il sovrano. Ora in tutti i reati la posizione personale può costituire una grave qualifica: così accade in questo punto, ove per loro si è fatto quanto si poteva per il male e solo mancò il concorso del Re; al che occorre aggiungere che i ministri allorquando propongono al Re tali atti, già hanno preparato tutti i mezzi di esecuzione, onde siamo almeno nella teoria del tentativo. In materia di salute pubblica questo va punito molto più gravemente, di che vi ha per altro esempio negli atti 153, 154, 159 Cod. pen.; e ciò ad evitare che l'impunità agevoli la continuazione di questi tentativi, i quali di per sè costituiscono gravissimo turbamento della sicurezza sociale, e non più soltanto quale danno mediato, ma quale danno immediato.

Non occorre di accennare e misurare esattamente il grado o l'intensità della colpa o dell'effetto, distinguere il danno ed il pericolo, l'atto consumato dai vari gradi di tentativo. Tutte queste modalità entrano nella sfera dell'apprezzamento che ne deve fare l'accusa. Nè la responsabilità è tolta quando il ministro abbia seguito il consiglio di un corpo consultivo, di cui debba anche, per precetto di legge, sentire il preavviso. È una questione grave, se non converrebbe abolire anche questo argomento di scusa. Noi non la possiamo esaminare.

La responsabilità, di cui qui ho trattato, credo potersi estendere anche alle false notizie, ai falsi documenti, ecc., che il ministro abbia fornito sia al Re, sia alle Camere per decidere l'uno o le altre ad accettare una legge

(1) Op. cit., p. 49–50.
(2) Op. cit., p. 158.
(3) Clarendon, *History of the Rebellion*, II, 42.
(4) Aikin, *Annali del regno di Giorgio terzo*, trad. it., I, 85.

la quale torni a danno del paese. Questa opinione trae conforto dall'art. 15 dell'accusa contro il conte d'Oxford, che già vedemmo in disteso. Anche qui è il caso di soggiungere che il successo decide.

Un'ultima osservazione: è il caso di applicare la responsabilità per la concessione delle grazie? Noto che la questione è già quasi decisa tanto in Italia come in Inghilterra, ove la concessione delle grazie fu spesse volte oggetto di interpellanze e risoluzioni parlamentari. Questo complemento necessario della prerogativa regia, è d'uopo infatti riceva limitazione per quegli stessi motivi per cui da taluno si sostiene doversi assolutamente rimuovere: oltredichè una ragione politica ci soccorre, la quale ha sua base nel pericolo che la promessa di grazia per i reati politici costituisca i ministri istessi complici di questi reati; nè partecipazione più certa e più colpevole può darsi di quella che assicura di precedenza l'impunità (1).

Raccogliamo le sparse fila delle opinioni esposte e delle considerate disposizioni legislative. Raffrontando principalmente la legge greca ed il progetto italiano, è agevole convincersi quanto siano migliori i precetti generali, le formole comprensive, che non lo studio degli atti minutamente particolari. La legge sulla responsabilità ministeriale dovrebbe contenere l'enunciazione dei principii finora designati, indicando alcuni casi pratici dimostrativamente e lasciando alla giurisprudenza l'ufficio di risolvere le controversie particolari (2). Non lunga adunque questa legge nello esporre l'oggetto della responsabilità, più lunga e specifica nel regolare il procedimento. E tanto è maggiormente utile una tale amplificazione, che niun altro metodo meglio varrebbe ad indurre nel ministro quel sentimento della propria coscienza e responsabilità, che, comune con tutti gli uomini, è nelle persone di fina educazione più marcato e più delicato. Onde non è necessario che tale sentimento sia così esplicitamente affermato da vedersene l'applicazione chiara ed immediata: desso è sufficientemente garentito allorquando dai casi generali si possa con agevolezza discendere all'attuazione particolare, metodo che presenta il vantaggio di impedire che alcun atto resti incompreso nell'enumerazione.

Ma ritengasi puranche indispensabile questa legge, che certifichi l'onere incombente ai ministri e commini la pena; senza di che troppo facile tornerebbe per le coscienze elastiche, al pari di quella di Polignac, addurre a scusa la mancanza di una legge indicatrice. Gli uomini profondamente integri non hanno d'uopo in generale di consultare la legge punitiva per conoscere gli atti da cui debbono astenersi: ma anch'essi, ove non trattisi di attuazione della legge morale ma di precetti della convivenza sociale, non sempre

(1) V. in proposito la discussione avvenuta alla Camera sulla grazia a Cipriani.
(2) Nocito, Op. cit., 118.

hanno dalla natura suggerita la sceverazione fra gli atti dichiarati leciti e quelli enunciati illegittimi. La responsabilità d'altronde è precisamente applicata a coloro che non sentono entro di sè la guida sufficiente al bene, ma hanno d'uopo d'una designazione certa della loro linea di condotta: e la posizione delicata di ministro richiede inoltre precauzioni maggiori e più gravi, perchè la decadenza dei sani principii della responsabilità dei ministri si comunica anche agli alti ufficiali dello Stato (1). Poco lodevole pertanto si dimostra quel ragionamento, che il Rattazzi faceva alla Camera Subalpina, il quale più che di sillogismo ha la perfetta sostanza di un sofisma. Quest'oratore facile ed elegante, cui niuna difficoltà arrestava, niuna dimostrazione spaventava, allorquando domandava una legge sospensiva di tutte le libertà, a chi obbiettava il pericolo di abusi rispondeva: « se noi siamo capaci di abusare non abbiamo bisogno di leggi, la forza l'abbiamo già, e già fin d'ora possiamo abusarne » (2); quasi non corresse divario tra il sopruso cui contrasta una legge e l'atto oppressivo che una legge permette. Questa frase del Rattazzi portata alle sue ultime deduzioni, dovrebbe negare il principio dell'accusa parlamentare, perocchè in qualsiasi forma di reggimento, la forza dev'essere in mano ai ministri, si chiamino questi con tal nome o con altro qualsivoglia, e la forza escluderebbe ogni mezzo di punire i ministri.

Parzialmente è giusto quanto asserisce il Laboulaye (3) che quest'accusa « c'est toujours un moyen extrême et auquel le législateur ne doit recourir qu'avec répugnance parce qu'en atteignant l'individu coupable il porte atteinte en même temps à l'État lui-même en affaiblissant la considération dont la loi et l'opinion publique se plaisent à entourer le magistrat ». Ma io ritengo questo concetto doversi correggere nel senso che il legislatore debba contemplare colla massima severità i casi di colpa ed il giudice invece, comune o speciale, colpire di rado secondo quanto diceva il Constant (4) « les ministres seront souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais » (5).

(1) Diceva l'on. De Renzis il 2 giugno 1887 alla Camera italiana: « Ho visto cadere dei gran Ministeri e alle loro cadute ho pure contribuito; ma all'infuori di queste alternative di potere, sempre degli stessi uomini, la responsabilità ministeriale che è l'anima del parlamentarismo moderno, non si è applicata altrimenti.... Ma se noi veramente teniamo alle nostre libertà, noi dobbiamo volere tutta l'esplicazione della responsabilità dei ministri. Altrimenti con cuor leggero i ministri impegnano il paese in avventure pericolose, sapendo che più di cadere essi non possono se pur cadono talora » V. *Atti Parl.*, p. 3173.

(2) Chiala, *Une page d'hist. du gouv. représ. en Piémont*, p. 187.

(3) *Questions constitutionnelles*, lib. I, sez. 1ª, capo 1º.

(4) *De la respons. des ministres — Polit. const.*, p. 192.

(5) Si rammenti però quanto rispondeva Stafford all'accusa mossagli avanti la Corte di Giustizia: « Se voi esaminate i ministri del Re sulle più piccole minu-

Questa legge, severa in sè, benchè per avventura non severamente applicata, non deve unicamente prevedere le grandi crisi del governo e della società, ma anche i quotidiani particolari dell'azione politica; non è necessaria soltanto per lanciare di tratto in tratto colpi terribili, ma per produrre un effetto morale permanente giornaliero mercè la sola sua esistenza come formola come apparecchio: la sua efficacia è più preventiva che repressiva.

Allorchè nel 1791 si parlò nell'Assemblea di Francia della responsabilità ministeriale, una voce esclamò: « la responsabilité c'est la mort ». I buoni effetti di una legge organica si ricavano per noi dalla sua esistenza piuttosto che dai suoi rigori e noi diciamo: la responsabilità è la vita.

terie, la posizione diventerà intollerabile; se per falli leggeri voi li sottomettete a pene rigorose, gli affari pubblici saranno abbandonati. Mai un uomo saggio che avrà una riputazione o una fortuna da perdere vorrà impegnarsi in pericoli sì terribili ». E la relazione Minervini più volte citata, a pag. 15 dichiarava: « La legge deve preoccuparsi altresì di non rendere insopportabile una carica di tanta importanza e di tanta necessità, e di non allontanare i migliori che si lasciassero atterrire da una responsabilità soverchia ».

CONCLUSIONE

Non credo di aver condotto a termine lo svolgimento del tema vitale che alla responsabilità dei ministri si attiene. Tutto ciò che si riferisce al procedimento ed alle pene è stato affatto lasciato come quello che resta secondario e più relativo al diritto penale che al costituzionale. Per ovviare al detto, ovvio ma vero, di Plutarco — il quale paragonava certi scrittori politici a coloro che smoccolano le lucerne senza aggiungervi mai olio — ho tentato di esporre alcune idee mie, sulle quali invoco la benevolenza dei dotti. Ed ove talvolta mi sia occorso di censurare qualche disposizione delle nostre leggi, offro a scusa le parole di Platone (1): « se taluno di noi, occupato a trovare il vero, riscontra qualche cosa a ridire nelle leggi della sua patria, non bisogna offendersene, ma sapergli anzi buon grado ». Non pretendo con ciò che mi si ascriva a merito l'esposizione di questi concetti, lieto soltanto, ove potesse avverarsi anche su questo modo di esplicazione della libertà politica il felice presagio che all'Italia rivolgeva E. Pirmez, rappresentante Belga ed ex-ministro (2): « L'Italie c'est la terre classique de la politique. Elle a subi une longue éclipse sans doute ; et pendant que beaucoup de nations européennes créaient des institutions représentatives libérales elle restait dans une immobilité forcée. Mais ce retard dans son développement politique semble lui donner aujourd'hui des avantages précieux. L'Italie profite des expériences d'autres nations: et, forte des leçons qu'elle y prise, elle aborde l'examen de tous les problèmes de sa politique avec une vigueur de jeunesse qu'on ne retrouve plus ailleurs ».

(1) *De Legibus*, lib. I.
(2) *La question de la représentation proportionnelle au Sénat d'Italie*, « V° Bollettino dell'Associazione per lo studio della Rapp. proporzionale », p. 39.

INDICE

PARTE I

L'ISTITUZIONE REGIA

PARTE II

LA RESPONSABILITÀ MINISTERIALE

Capitolo III. — **Varie specie di responsabilità.**

Capitolo IV. — **Persone responsabili.**

Capitolo V. — **Estensione della responsabilità.**

Capitolo VI. — **Atti di responsabilità.**

Capitolo VII. — **È necessaria una legge speciale?**

Capitolo VIII. — **Necessità di Stato.**

Capitolo IX. — **Leggi sulla responsabilità dei ministri.**

86° Fascicolo. — Prezzo L. 1,50.

Volume V. — Fascicolo XI.

BIBLIOTECA DI SCIENZE POLITICHE

SCELTA COLLEZIONE

DELLE PIÙ IMPORTANTI

OPERE MODERNE ITALIANE E STRANIERE

DI

SCIENZE POLITICHE

DIRETTA DA

ATTILIO BRUNIALTI

Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Torino

Deputato al Parlamento.

STUART MILL — LA LIBERTÀ

F. LIEBER — LA LIBERTÀ CIVILE E L'AUTOGOVERNO

F. C. MONTAGUE — I LIMITI DELLA LIBERTÀ INDIVIDUALE

C. MONTALCINI — L'ISTITUZIONE REGIA E LA RESPONSABILITÀ MINISTERIALE.

TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

Via Carlo Alberto, numero 33.

ROMA — Piazza San Silvestro, n. 75, piano 1°

NAPOLI — Calata Trinità Maggiore, 53, p. 1°

Succursali: CATANIA, Piazza Stesicoro, 47 — FIRENZE, Piazza S. Benedetto, 3.

PALERMO, via Macqueda, 187.

1887

☞ Diamo in questo fascicolo 3/4 di foglio in più che saranno conteggiati nelle prossime dispense.

Manuale teorico-pratico del Notariato — Commento ed illustrazioni della legge 26 maggio 1879 e del relativo regolamento 23 novembre 1879, seguiti dai riferimenti alla Dottrina dei Codici Italiani, alle Circolari Ministeriali, alle Massime di Giurisprudenza italiana e francese, e da un Formolario di tutti gli Atti notarili indicati dal Codice civile, di Procedura civile e di commercio, per il notaro Celeste Falcioni, vice-cancelliere presso la Corte d'Appello di Torino. — Ogni dispensa L. **1.**

Sono uscite le prime sei dispense di questo Manuale teorico-pratico del Notariato. L'Autore annuncia di aver tenuto uel suo lavoro il seguente metodo:

1. Portare il testo dell'articolo della legge e l'articolo od articoli del regolamento corrispondenti;
2. Richiamare gli articoli affini delle altre leggi, riportando quelli che più direttamente vi si riferiscono per maggiore comodità;
3. Riportare tutte le istruzioni, le circolari, le massime adottate dal Ministero o dalle altre autorità;
4. Riportare tutte le massime di giurisprudenza che furono inserte nelle varie Raccolte che si pubblicano in Italia; e poichè la nostra legge notarile è redatta sulle orme di quella francese, la quale, perchè antica, diede occasione ad importanti decisioni, nella identità dei casi sono pure riportate le massime stabilite da quei magistrati;
5. I precedenti parlamentari, relazioni, discussioni, in quelle parti che possono giovare alla perfetta intelligenza ed applicazione della legge.

Delle circolari, delle istruzioni, delle massime adottate, delle risoluzioni dei quesiti sono riportate tutte quelle già pubblicate, oltre ad alcune inedite.

La giurisprudenza riportata è tutta quella che si trova nei periodici d'Italia sino a tutto il 1886. Sono sovente indicate solo le massime delle sentenze, ma quando ne è riconosciuta la necessità, vengono esposti anche i motivi sui quali esse si fondano. Vi sono anche sentenze inedite. Speciali istruzioni saranno riportate per tutti gli atti da stipularsi dai corpi morali o dagli enti ecclesiastici.

Non fu trascurato d'indicare gli autori che si occuparono della materia.

E questa sarà la prima parte.

La seconda parte, la quale si può dire la vera pratica notarile, conterrà un formulario di tutti gli atti notarili, sia secondo i codici civile, di procedura civile e di commercio, sia di tutti quegli altri atti portati da leggi speciali, con riferimento alle leggi attinenti di registro, bollo, ipoteche, ecc.

Ogni atto è corredato da richiami di giurisprudenza e dottrina per ciò che riguarda la forma.

Condotto con questo metodo il lavoro. non può non riuscire d'incontestabile utilità; e le prime tre dispense già pubblicate dànno bene a sperare dell'opera.

(Estratto dal giornale *La Legge*).